



**CATARINA
ALEXANDRA SILVA
LOPES**

**A PROBLEMÁTICA DO ENDIVIDAMENTO NOS
MUNICÍPIOS DA C.I.R.A.**



**CATARINA
ALEXANDRA SILVA
LOPES**

**A PROBLEMÁTICA DO ENDIVIDAMENTO NOS
MUNICÍPIOS DA C.I.R.A.**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, realizada sob a orientação científica da Doutora Celeste Maria Dias de Amorim Varum, Professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus pais pelo incansável apoio.

o júri

presidente

Prof.^a Doutora Anabela Botelho Veloso

professora catedrática do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro

Prof.^a Doutora Lúcia Maria Costa Pinto

professora associada com agregação da Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão

Prof.^a Doutora Celeste Maria Dias de Amorim Varum

professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro (Orientadora)

agradecimentos

Agradeço à Professora Doutora Celeste Amorim Varum, pelo seu apoio, pela partilha de conhecimentos e por me incentivar, fazendo-me acreditar que este projeto seria possível.

Agradeço aos meus colegas de trabalho na Câmara Municipal de Ovar, pelo apoio prestado, conhecimentos partilhados e incentivo, com um especial agradecimento à Dr.^a Zulmira Rodrigues, pela sua compreensão, disponibilidade, carinho, e incentivo.

Agradeço a todos os meus amigos pelo apoio e entusiasmo.

Agradeço à Lisete e ao Augusto pela disponibilidade e carinho.

Agradeço ao Augusto Carlos pelo companheirismo, ternura e carinho que sempre tem demonstrado.

Agradeço aos meus irmãos e aos restantes familiares que sempre estiveram presentes no meu percurso académico.

Agradeço, de forma especial, aos meus pais pelo seu incansável apoio, carinho, amor, força, e por me incentivarem a ir sempre mais além e a nunca desistir.

Agradeço, por fim, (com eterna saudade) à minha avó Elvira e ao meu avô Américo, por tudo o que lhes foi possível fazerem por mim.

Obrigada a todos!

palavras-chave

Endividamento, Limites, Municípios, Lei das Finanças Locais, Financiamento, Crise Económico-Financeira, CIRA.

resumo

O objetivo deste estudo consiste em verificar o impacto das sucessivas legislações que impõe limites ao endividamento municipal, bem como o impacto da crise económico-financeira, no conjunto de municípios que compõe a CIRA (Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – que inclui Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos).

Para verificar o cumprimento e/ou incumprimento dos limites ao endividamento municipal foram recolhidos dados para os anos de 2005 a 2013, junto da Direção Geral das Autarquias Locais, utilizando a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, e as suas diretrizes para calcular os referidos limites.

Os resultados indicam que com a entrada em vigor da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, não existiu, face à lei que vigorava em 2005 e 2006 (Lei n.º42/98, de 6 de agosto), uma melhoria no cumprimento dos limites ao endividamento, uma vez que a legislação não foi eficaz no combate ao endividamento e os municípios ressentiram-se com a crise económico-financeira que deflagrou em meados do ano 2008, observando-se um aumento de passivo e um consequente aumento dos limites ao endividamento. A partir do ano de 2012, observa-se uma ligeira melhoria no cumprimento aos limites do endividamento, facto que se encontra associado à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que veio impor a condição de que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso, obrigando os municípios a deterem um maior controlo sob as suas dívidas.

Porém, os municípios continuam a enfrentar um elevado nível de endividamento, o que provoca uma preocupação elevada por parte do governo central, uma vez que caso se verifique um nível de dívida insustentável das autarquias locais, se torna mais difícil alcançar o objetivo de consolidação orçamental e equilíbrio do sistema fiscal português.

Por fim, entende-se que existem ainda muitas potencialidades por explorar, e diversos obstáculos por ultrapassar. É neste sentido que se torna necessário a modernização legislativa e que se comece a dar uma acelerada proliferação de estudos científicos nesta temática, para apresentarem análises relativas e recomendações assentes em critérios plausíveis, de forma a auxiliarem os municípios a não incorrerem a situações de endividamento.

keywords

Indebtedness, Limits, Municipalities, Local Finance Law, Financing, Economic and Financial Crisis, CIRA.

abstract

The main goal of this research is to study the impact of successive laws that set limits for municipal debt, and the impact of the current economic and financial crisis in the municipalities that make up CIRA (The Intermunicipal Community of the Aveiro Region - which includes Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga and Vagos).

In order to verify the compliance (and/or the lack thereof) of the municipalities' debt level, we have collected data from the *Direção Geral das Autarquias Locais* from 2005 to 2013, having calculated the limits based on the guidelines set by Law nr. 2/2007 of January 15th.

The results show that the enforcement of Law nr. 2/2007 of January 15th, did not bring a significant improvement regarding the compliance with the limits set on indebtedness, especially if you compare it with previous legislation (Law nr. 42 / 98 of August 6th). In fact, the Law nr. 2/2007 of January 15th was not effective in fighting debt, and the economic and financial crisis that broke out in mid-2008, took a great toll on municipalities, which have since watched their passive grow, leading to the consequent increase of the limits on indebtedness. After 2012, we have observed a slight improvement in compliance with the limits of indebtedness, which is associated with Law nr. 8/2012 of February 21st, which determined that budgetary implementation could never induce an increase in belated payments, thus forcing municipalities to keep their debts under control.

However, municipalities continue to face high levels of debt, which is a great concern for the central government, as unsustainable debt levels from local authorities, make it difficult to achieve Portugal's goals regarding budget consolidation and the stability of the tax system.

Finally, it is understood that there are still many possibilities to explore, and many obstacles to overcome. This is why it becomes necessary for legislative modernization and to begin to give an accelerated proliferation of scientific studies in this issue, to submit analyzes of and recommendations based on plausible criterion in order to assist municipalities to not incur the debt situations.

ÍNDICE

Capítulo 1 – Introdução.....	1
1.1. Introdução.....	1
Capítulo 2 - Enquadramento teórico.....	3
2.1. Sumário.....	3
2.2. Competências das Autarquias Locais	3
2.3. A Contabilidade das Autarquias Locais	4
2.4. Fontes de Financiamento das Autarquias Locais	6
2.5. Síntese.....	10
Capítulo 3 - Endividamento Municipal.....	11
3.1. Sumário.....	11
3.2. Determinantes do Endividamento Municipal	11
3.3. Enquadramento Legal ao Endividamento Municipal	15
3.4. Limites ao Endividamento Municipal	16
3.4.1. Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto - 4.ª Lei das Finanças Locais.....	16
3.4.2. Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - 5.ª Lei das Finanças Locais	18
3.4.3. Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)	21
3.5. O Endividamento Municipal no Contexto da Crise Económica.....	25
3.6. Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal.....	27
3.7. Mecanismos de Controlo e Alternativas ao Endividamento Municipal.....	32
3.7.1. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).....	32
3.7.2. Emissão de Dívida Municipal.....	33
3.7.3. Contratos de Locação Financeira	34
3.7.4. Parcerias Público Privadas (PPP)	34
3.7.5. Orçamento Participativo (OP)	35
3.8. Síntese	35
Capítulo 4 - Análise Empírica.....	37
4.1. Sumário.....	37
4.2. Amostra e Metodologia	37
4.3. Análise Financeira, Económica e Patrimonial dos Municípios da CIRA.....	38
4.3.1. Ativo dos Municípios da CIRA.....	38
4.3.2. Fundos Próprios (Património Líquido) dos Municípios da CIRA.....	44
4.3.3. Passivo dos Municípios da CIRA	46
4.3.3.1. Estrutura e Variação do Passivo	46
4.3.3.2. Rádios de Endividamento dos Municípios da CIRA	51
4.3.4. Proveitos, Custos e Resultados Económicos	67
4.4. Análise da Execução Orçamental dos Municípios da CIRA	71
4.5. Síntese.....	75
5. Capítulo 5 - Conclusão, Limitações e Pesquisas Futuras	77
5.1. Conclusão	77
5.2. Limitações e Pesquisas Futuras.....	79
Referências Bibliográficas	80
Anexos.....	86

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Estrutura da Dissertação.	2
Esquema 2. Fontes de Financiamento das Autarquias Locais.....	6
Esquema 3. Evolução do Enquadramento Legal do Endividamento.....	16

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Localização dos Municípios da CIRA no Mapa de Portugal Continental	37
Figura 2. Evolução das Rubricas mais Relevantes no Ativo dos Municípios da CIRA.....	41

ÍNDICE GRÁFICOS

Gráfico 1. Estrutura do Ativo dos Municípios da CIRA (no ano 2013)	40
Gráfico 2. Evolução das Rubricas mais Relevantes no Ativo dos Municípios da CIRA.	41
Gráfico 3. Evolução das Dívidas de Terceiros dos Municípios da CIRA.	42
Gráfico 4. Percentagem de Dívidas a Receber dos Municípios da CIRA.	43
Gráfico 5. Evolução dos Fundos Próprios e Proveitos Diferidos dos Municípios da CIRA.	44
Gráfico 6. Evolução do Passivo dos Municípios da CIRA.	47
Gráfico 7. Evolução do Passivo Exigível (dívida a pagar) dos Municípios da CIRA.	49
Gráfico 8. Evolução do Endividamento dos Municípios da CIRA.	53
Gráfico 9. Evolução do Rácio de Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.	55
Gráfico 10. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite ao Endividamento Líquido.....	56
Gráfico 11. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite ao Endividamento Líquido, para os Anos de 2005 a 2013.	58
Gráfico 12. Evolução do Rácio da Dívida Bancária de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.	60
Gráfico 13. Evolução do Rácio da Dívida Bancária de Médio e Longo Prazo dos Municípios da CIRA.	61
Gráfico 14. Evolução dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo dos Municípios da CIRA.	62
Gráfico 15. Evolução do Rácio da Dívida a Fornecedores dos Municípios da CIRA.	64
Gráfico 16. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite da Dívida a Fornecedores.....	65
Gráfico 17. Municípios da CIRA com PMP superior a 90 dias.	67
Gráfico 18. Estrutura dos Custos e Proveitos dos Municípios da CIRA.	68
Gráfico 19. Transferência dos OE para os Municípios da CIRA.....	68
Gráfico 20. Evolução dos Custos, Proveitos e Resultados, dos Municípios da CIRA.	69
Gráfico 21. Evolução das Receitas dos Municípios da CIRA.	71
Gráfico 22. Evolução das Despesas dos Municípios da CIRA.	74
Gráfico 23. Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios da CIRA.	74

ÍNDICE QUADROS

Quadro 1. Receitas Municipais.....	6
Quadro 2. Síntese dos Limites ao Endividamento Municipal, no âmbito da Lei das Finanças Locais.	23
Quadro 3. Síntese dos Limites ao Endividamento Municipal, no âmbito do Orçamento de Estado.	24
Quadro 4. Componentes do Ativo do Balanço dos Municípios da CIRA.	39
Quadro 5. Evolução do Ativo do Balanço dos Municípios da CIRA.	39
Quadro 6. Evolução das Dívidas de Terceiros dos Municípios da CIRA.	42
Quadro 7. Componentes dos Fundos Próprios (Património Líquido) dos Municípios da CIRA.	45

Quadro 8. Variação das Componentes dos Fundos Próprios (Património Líquido) dos Municípios da CIRA.	45
Quadro 9. Componentes e Evolução do Passivo dos Municípios da CIRA.	48
Quadro 10. Estrutura do Passivo (em termos percentuais) dos Municípios da CIRA.....	48
Quadro 11. Passivo Exigível dos Municípios da CIRA.	50
Quadro 12. Variação do Passivo Exigível dos Municípios da CIRA.	50
Quadro 13. Evolução do Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.	52
Quadro 14. Variação do Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.....	52
Quadro 15. Municípios da CIRA sem Endividamento Líquido.....	53
Quadro 16. Municípios da CIRA com menor Endividamento Líquido.....	54
Quadro 17. Municípios da CIRA com Endividamento Líquido superior a 20 Milhões de Euros.	54
Quadro 18. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite ao Endividamento Líquido.	56
Quadro 19. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite ao Endividamento Líquido.....	57
Quadro 20. Evolução dos Empréstimos de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.....	59
Quadro 21. Cálculo do Limite da Dívida Bancária de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.	60
Quadro 22. Peso dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo, nas Receitas Recebidas do Ano Anterior, dos Municípios da CIRA.	62
Quadro 23. Evolução e Rácios dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo dos Municípios da CIRA.....	63
Quadro 24. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite o Limite da Dívida a Fornecedores. .	65
Quadro 25. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite da Dívida a Fornecedores.	66
Quadro 26. Prazo Médio de Pagamentos dos Municípios da CIRA.	67
Quadro 27. Evolução dos Custos, Proveitos e Resultados, dos Municípios da CIRA.	70
Quadro 28. Evolução da Receita dos Municípios da CIRA.....	72
Quadro 29. Evolução da Despesa dos Municípios da CIRA.	73

GLOSSÁRIO

AT - Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE - Banco Central Europeu
BEI - Banco Europeu de Investimento
CDO - Compensação por Desigualdade de Oportunidades
CE - Comissão Europeia
CF - Compensação Fiscal
CIRA - Comunidade Intermunicipal dos Municípios da Região de Aveiro
CRP - Constituição da República Portuguesa
DEO - Documento de Estratégia Orçamental
DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais
DGTf - Direção Geral do Tesouro e Finanças
ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
EU - União Europeia
FC - Fundo de Coesão
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro
FGM - Fundo Geral Municipal
FMC - Fundo Municipal Comum
FMI - Fundo Monetário Internacional
FRM - Fundo de Regularização Municipal
FSM - Fundo Social Municipal
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
IIE - Iniciativa para o Investimento e Emprego
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT - Imposto Municipal sobre Transações
INE - Instituto Nacional de Estatística
IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IUC - Imposto Único de Circulação
IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO - Lei de Enquadramento Orçamental
LFL - Lei das Finanças Locais
MFEFE - Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
OE - Orçamento de Estado
OP - Orçamento Participativo
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL - Programa de Apoio à Economia Local
PAM - Programa de Ajustamento Municipal
POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPP - Parcerias Público Privadas
PPTH - Programa de Pagamentos a Tempo e Horas
PREDE - Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional
RFALEI - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RLE - Resultado Líquido do Exercício
RNB - Rendimento Nacional Bruto
SEC-95 - Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas

SIIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

SNC - Sistema de Normalização Contabilística

POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**1.1. INTRODUÇÃO**

A crise económico-financeira que se abateu sobre a Europa em 2008, afetou gravemente a economia portuguesa, pondo em evidência os graves desequilíbrios macroeconómicos existentes, conduzindo a inúmeros debates, com o primórdio de consciencializar para as problemáticas inerentes.

A incapacidade de gerar financiamento próprio sustentável, aliado à recessão económica, constitui uma das problemáticas, que conduziu a que as autarquias locais não possam cumprir com as atribuições que lhe foram cometidas legalmente, levando a situações de endividamento, desencadeando a necessidade de uma gestão e um controlo mais proeminente.

Tendo vindo a constatar-se o elevado recurso ao crédito por parte dos municípios portugueses, que por sua vez vem servir o investimento autárquico, considera-se crucial gerir e controlar o endividamento da Administração Local.

Segundo Lobo e Ramos (2009), o endividamento municipal pode traduzir-se num elemento de séria ameaça à capacidade do governo central manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica, pelo que se torna indispensável a implementação de limitações de forma a controlar o endividamento. As sucessivas leis das finanças locais, que culminam na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em consonância com o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC-95), e os Orçamentos de Estado, têm ditado medidas de restrição ao endividamento subnacional, todavia urge a necessidade de outros mecanismos de controlo (ex. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)), ou métodos alternativos ao endividamento (ex. Parcerias Público Privadas (PPP), Orçamento Participativo (OP), emissão de dívida municipal e contratos de *leasing*).

Como se verifica, existem diversas razões que justificam a presente dissertação, sendo que o seu objetivo é analisar e caracterizar o estado das contas e o endividamento nos municípios da Comunidade Intermunicipal dos Municípios da Região de Aveiro (CIRA), e verificar o impacto da crise económica que se abateu sobre a Europa e Portugal em meados de 2008 nas contas municipais.

A opção pelo estudo dos municípios da região de Aveiro, mais concretamente, os municípios que compõem a CIRA prende-se pelo facto de, apesar de abranger em termos relativos apenas 3,57% do total dos municípios portugueses, corresponder a um leque de municípios com diversos níveis de endividamento. O horizonte temporal escolhido, de 2005 a 2013, deve-se ao facto de ser um período cujos dados se encontram facilmente acessíveis, e por ser um período profícuo em factos passíveis de afetar o comportamento do endividamento, nomeadamente as Leis das Finanças Locais, os sucessivos Orçamentos de Estado que invocam limites ao endividamento, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) e a crise económico-financeira. Assim, e dado que não existem muitos estudos neste âmbito, pretende-se que esta dissertação contribua para um melhor conhecimento, neste contexto.

Nesta dissertação optou-se, em termos metodológicos, por tratar estatisticamente os dados recolhidos junto da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos.

No primeiro capítulo é apresentada a introdução e no segundo capítulo é realizada uma abordagem teórica de contextualização das autarquias portuguesas, nomeadamente ao nível da sua atividade, competências e autonomia financeira, ao seu enquadramento contabilístico e às suas fontes de financiamento.

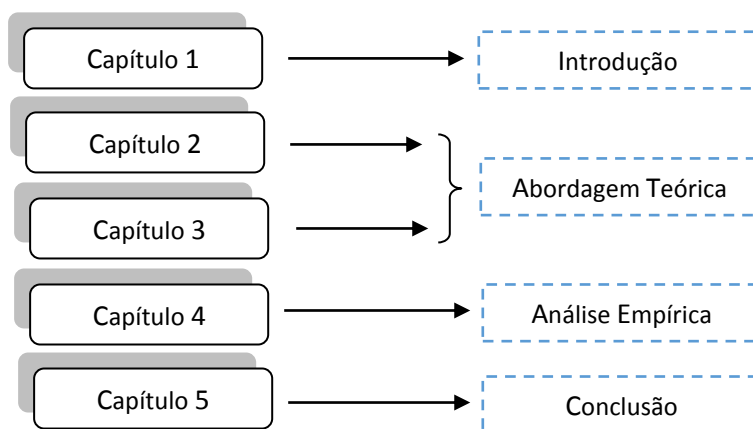
No terceiro capítulo é focado o endividamento, ao nível do seu enquadramento legal e aos limites impostos pelas imposições legais. Posteriormente é contextualizado o endividamento

municipal na atual crise económico-financeira e apresentados os mecanismos de recuperação financeira e de controlo do endividamento.

A análise empírica é realizada no capítulo 4, onde é efetuada uma análise estatística aos municípios que compõe a CIRA, mais concretamente uma análise da execução orçamental dos municípios e uma análise financeira, económica e patrimonial dos municípios, na qual se insere a análise ao endividamento municipal.

Por fim, serão apresentadas as respetivas conclusões, limitações e pesquisas futuras.

Esquema 1. Estrutura da Dissertação.



Fonte: elaboração própria.

CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. SUMÁRIO

O presente capítulo pretende efetuar um enquadramento teórico, em termos espaciais, do tema a abordar nesta investigação. Assim, segue-se uma explicitação das competências, da contabilidade aplicável e das fontes de financiamento das autarquias portuguesas.

2.2. COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A definição de autarquia local surge pela primeira vez, no artigo 38.º da Lei n.º 77/79, de 25 de outubro - Lei das Atribuições das Autarquias Locais, como *"(...) a pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição. (...)"*

Por outro lado, verifica-se no n.º 1, do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que o Estado é unitário e que na sua organização e funcionamento está consagrada a autonomia das autarquias locais.

Assim, entende-se que a existência de autarquias locais no conjunto da administração pública portuguesa resulta de uma imposição constitucional, referindo o artigo 235.º da CRP que *"(...) a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (...), pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas"*.

A autonomia local das autarquias é definida no artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local como *"(...) o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos"*.

Segundo Amaral (2002), as autarquias locais podem ser definidas como pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos dos respetivos habitantes.

Franco (2010), defende que a autonomia financeira se traduz no atributo dos poderes financeiros das entidades públicas infra-estaduais relativamente ao Estado, definindo-se como uma medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas.

As autarquias locais, nos termos da lei, deverão regulamentar e gerir os assuntos públicos que estão sob a sua responsabilidade indo ao encontro das populações que elegeram os seus órgãos representativos. É de salientar que as autarquias não fazem parte do Estado, são entidades independentes e completamente distintas deste, desenvolvendo uma atividade administrativa própria, correspondendo assim a uma administração autónoma. Contudo, apesar de independentes do poder estatal, continuam sujeitas à sua fiscalização, controlo e possível auxílio.

Costa e Rodrigues (2007) defendem que as autarquias locais apesar de serem autónomas, são igualmente afetadas pelas opções da administração central, uma vez que a atividade municipal depende da atribuição de recursos, a transferir anualmente pelo Orçamento de Estado (OE), sem as quais as despesas inerentes a esta seriam colocadas em causa.

De acordo com o artigo 56.º da Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro, que define o quadro de competências dos órgãos dos municípios e das freguesias, a Câmara Municipal é constituída por um presidente e vereadores eleitos por sufrágio, competindo-lhes a gestão do património municipal e das finanças próprias, respeitando o princípio da coerência de acordo com as competências que lhes foram legalmente atribuídas.

As autarquias locais são dotadas de pessoal, bens e autofinanciamento, enquanto a sua gestão fica à responsabilidade dos respetivos órgãos. Assim, o Estado apenas terá tutela sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios perante os casos previstos na lei, grantindo a democracia e a autonomia do poder local.

A Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, adiante designada RFALEI - refere no n.º2, do artigo 6.º que *"a autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:*

a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;

b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;

c) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;

e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;

f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei."

Embora reconhecida a autonomia financeira das autarquias locais, é entendido por diversos investigadores que muitos municípios continuam a apresentar dificuldades em gerar receitas próprias, conduzindo ao aumento consequente do endividamento municipal.

Atualmente existem em Portugal 308 municípios, dos quais 278 no Continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

2.3. A CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98 de 6 de agosto, entretanto revogada pela Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro e pela Lei n.º73/2013, de 3 de setembro) indica no n.º2 do artigo 6.º que a contabilidade nas Autarquias Locais terá como base o Plano Oficial de Contabilidade Pública, adiante designado POCP (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro), devendo ser efetuados os ajustamentos necessários à sua correta implementação nas Autarquias Locais.

O POCP é forçosamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, conforme se pode ler no n.º1, do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro. O principal propósito do POCP é a criação de condições para a integração de vários aspetos da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica numa contabilidade pública moderna que sirva de instrumento ao auxílio à gestão das organizações públicas e à sua respetiva avaliação.

O POCP deverá permitir:

- a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental, como também, no campo de ação da orçamentação plurianual, perante o acompanhamento dos compromissos para que se possam refletir no futuro;

- obter expeditamente as componentes imprescindíveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional;

- oferecer informação de forma a auxiliar a atividade de controlo da ação financeira da Administração Pública pelas organizações que têm competência legal nessa área e, também, fortalecer a transparência da situação financeira e patrimonial, bem como as ligações financeiras do Estado.

O sistema contabilístico tradicional não criava informação de auxílio à gestão interna e ao método da tomada de decisões pois, não continha informações sobre a situação financeira, económica e patrimonial das organizações. Desde os anos 90, para dar resposta a estas

limitações, assistiu-se a uma reforma da Contabilidade Pública em Portugal, que tinha como objetivo uma transparência mais elevada das contas públicas e a inserção de um maior rigor na informação contabilística disponibilizada pelos serviços públicos, tanto da Administração Central como Regional ou Local, fundamentando-se no princípio da especialização ou do acréscimo.

Devido à transformação organizacional e ao moderno paradigma da gestão pública, a modificação do sistema de Contabilidade Pública era obrigatória, uma vez que esta não conseguia fazer frente aos novos problemas de gestão. Estas mudanças no sistema de Contabilidade Pública foram encaradas por muitos como as mais significativas alterações inseridas neste mecanismo nos últimos tempos.

Uma das alterações essenciais que ocorreu na Contabilidade Pública foi a introdução do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, adiante designado POCAL. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, o POCAL tem como principal objetivo a formação de condições para a adaptação consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos à Contabilidade Pública moderna, de forma a que sirva como uma ferramenta indispensável de suporte à gestão das Autarquias Locais. Ou seja, até à implementação do POCAL o sistema de contabilidade dos municípios portugueses encaixava-se num princípio de caixa e a sua única preocupação era a verificação e o cumprimento da legalidade e do equilíbrio orçamental. O conhecimento sobre a eficiência na alocação dos recursos, acerca da capacidade dos objetivos determinados e sobre o custo final de produção de bens e serviços não era produzido antes da implementação do POCAL.

O POCAL aplica-se obrigatoriamente a todas as Autarquias Locais e entidades equiparadas (áreas metropolitanas, assembleias distritais, entre outras.). Conforme se pode ler no artigo 3.º do POCAL “ (...) a contabilidade das autarquias locais compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticas, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.” Esta afirmação vem de encontro ao que o POCP já contemplava. Sendo assim, é possível definir o POCAL como um seguimento ao POCP.

Segundo estes planos, no que respeita aos documentos previsionais obrigatórios, as Autarquias Locais deverão elaborar um plano anual de investimento e de atividades relevantes e o orçamento. Para além destes, as Autarquias Locais são ainda obrigadas a elaborar alguns documentos de prestação de contas, tais como:

- Balanço;
- Demonstração de Resultados [por naturezas];
- Mapas de execução Orçamental;
- Anexos às demonstrações de Resultados;
- Relatório de Gestão;
- Mapa de execução anual do plano plurianual de investimentos.

Ressalva-se ainda que as contas no POCAL são expostas segundo uma tripla classificação:

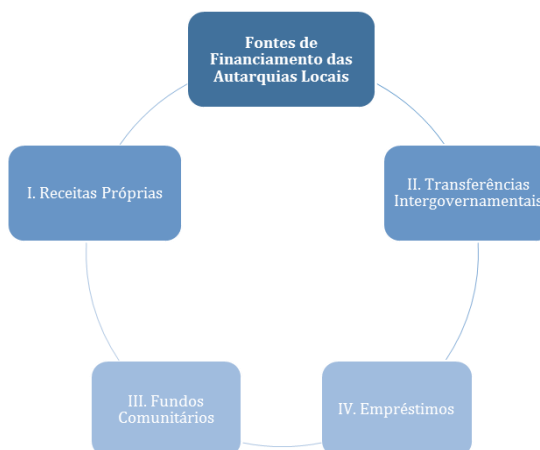
- Funcional (funções gerais, sociais, económicas, e outras funções);
- Económica das Receitas (correntes de capital) e das despesas (correntes de capital);
- Orçamental e patrimonial (corresponde às contas 0 a 8 previstas no POCP).

Com a implementação desta ferramenta de contabilidade pretende-se dar mais transparência à atividade das Autarquias Locais, ajudando ao seu desenvolvimento.

2.4. FONTES DE FINANCIAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

O exercício das competências das autarquias locais, depende sobretudo do financiamento de transferências correntes e de capital da administração central e regional e da União Europeia, através de impostos diretos e indiretos por venda de bens e prestações de serviços.

Esquema 2. Fontes de Financiamento das Autarquias Locais.



Fonte: elaboração própria.

I. Receitas Próprias

Para fazer face aos seus compromissos e necessidades públicas, as autarquias locais recorrem a receitas próprias. Nos termos do n.º3 do artigo 238.º da CRP *“As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”*.

Segundo Alpendre, J. e Almeida V. (2011), o conhecimento dos valores históricos das receitas é fundamental para os municípios pois permite-lhes antecipar a sua provável evolução, informação indispensável para a definição de prioridades, numa conjuntura de grande exiguidade de recursos.

O artigo 14.º da RFALEI, consagra as diversas tipologias de receitas que podem ser arrecadadas pelos municípios, conforme demonstra o quadro seguinte.

Quadro 1. Receitas Municipais.

Receitas Municipais
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis;
Derrama;
IUC - Imposto Único de Circulação;
Taxas e Preços;
O produto da participação nos Recursos Públicos;
O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;
O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;
Participação nos lucros de sociedades e nos resultados de entidades em que o município tome parte;
O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis e produto de empréstimos;
Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Fonte: elaboração própria.

O IMI, IUC e a Derrama, são dos impostos que mais receita arrecada. A Derrama, nos termos do n.º1, do artigo 18.º da RFALEI, pode ser deliberada “(...) até ao limite máximo de 1,5 %, sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.”

No que às taxas cobradas pelos municípios compete, verifica-se sob o disposto no n.º1 e n.º2, do artigo 20.º, da RFALEI, que os municípios têm proficiência para criar taxas, e que estas se encontram subordinadas aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade.

As autarquias locais estão também capacitadas para cobrar preços, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens, conforme o previsto no n.º1 do artigo 21.º da RFALEI. Assim, e nos termos do n.º3 do mesmo artigo, “Os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, nomeadamente, às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de:

- a) Abastecimento público de água;
- b) Saneamento de águas residuais;
- c) Gestão de resíduos sólidos;
- d) Transportes coletivos de pessoas e mercadorias;
- e) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.”

Para que a cobrança dos preços supramencionados, seja possível, é necessário recorrer previamente a aprovação de regulamento tarifário.

II. Transferências Intergovernamentais

Nos termos do n.º 2 do artigo 238.º da CRP, “(...) o regime das finanças locais, estabelecido por lei, visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.

A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, prosseguindo os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, consubstancia-se nas seguintes formas de participação (n.º 1 do artigo 25.º da RFALEI): 1) Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF); 2) Fundo Social Municipal (FSM) e 3) uma participação no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS).

Pereira (2009) argumenta que as transferências da administração central podem ser classificadas da seguinte forma: subvenções gerais correntes e de capital, subvenções específicas gerais e subvenções específicas comparticipadas.

Enquadrado nas subvenções gerais, temos o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que corresponde a 19,5 % da média aritmética do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC). O FEF é por sua vez subdividido em dois fundos, nomeadamente o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM).

O Fundo Geral Municipal (FGM), segundo o disposto no artigo 28.º da RFALEI, “ (...) corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento.” O FGM corresponde a 50% do FEF.

O Fundo de Coesão Municipal (FCM) corresponde, igualmente, a 50% do FEF e tem como objetivo reforçar a coesão municipal, incentivando a correção de assimetrias, com o desígnio de atenuar as desigualdades na posição orçamental dos municípios, bem como de níveis de desenvolvimento. Neste sentido, é a soma de duas componentes: a compensação fiscal (CF) e a compensação por desigualdade de oportunidades (CDO). A compensação fiscal será positiva para os municípios cuja capitação de certos impostos locais, como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transações (IMT), e a parcela de coleta do Imposto Único de Circulação (IUC), acrescidos da parcela de coleta de IRS, seja inferior a 0,75 da capitação média nacional. Ao invés, a compensação fiscal será negativa, quando a capitação seja inferior a 1,25 dessa capitação média.

O Fundo Social Municipal (FSM) nos termos do n.º1 do artigo 30.º da RFALEI é “ (...) *uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.*” Uma vez que estas funções se revestem de um carácter de equidade através da promoção da igualdade de oportunidades justifica-se a consignação desta receita corrente. A distribuição da verba afeta ao FSM está associada com o número de utentes e beneficiários daqueles serviços.

Nos termos do artigo 26.º da RFALEI, os municípios têm a possibilidade de reterem até 5% do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. As assembleias municipais têm que deliberar qual a percentagem x ($0 \leq x \leq 5$) a aplicar à coleta de IRS dos respetivos munícipes e de acordo com o previsto no n.º1 do artigo 78.º do Código do IRS. Salienta-se que os municípios que apresentem uma condição financeira positiva poderão desagrar a carga fiscal dos seus habitantes até 5% do IRS.

III. Transferências dos Fundos Comunitários

Para além das subvenções gerais, subvenções específicas consignadas e participação no IRS, existem segundo Pereira (2009), as subvenções específicas comparticipadas. Estas subvenções podem corresponder a transferências da administração central no âmbito de contratos-programa ou a transferências da União Europeia (EU) através de fundos estruturais. Os apoios da EU aos municípios portugueses são as chamadas subvenções de capital, que surgem para financiar obras de infraestruturas. Estes fundos têm vindo a desenvolver-se no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio e atualmente no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC) destacam-se por serem aqueles que mais verbas transferem para os municípios portugueses. O FEDER tem como objetivo reforçar a coesão económica e social na União Europeia, através da correção dos desequilíbrios regionais. O financiamento do FEDER abrange:

- Ajudas diretas aos investimentos realizados nas empresas (designadamente as pequenas e médias empresas), visando aumentar o nível de empregabilidade;
- Infraestruturas ligadas à investigação e à inovação, às telecomunicações, ao ambiente, à energia e aos transportes;
- Instrumentos financeiros (fundos de capital-risco, fundos de desenvolvimento local, etc.), com o objetivo de apoiar o Desenvolvimento Regional e local e favorecer a cooperação entre as Cidades e as Regiões;
- Medidas de assistência técnica.

O FC, por sua vez, tem como objetivo auxiliar os Estados-membros com um rendimento nacional bruto (RNB) por habitante inferior a 90% da média comunitária a reduzirem o

retardamento económico e social, bem como a estabilizarem a sua economia. O fundo financia ações nos seguintes domínios:

- Redes transeuropeias de transportes, nomeadamente os projetos prioritários de interesse europeu definidos pela EU;
- Ambiente, podendo também intervir em projetos ligados à energia ou aos transportes, desde que apresentem vantagens manifestas para o ambiente: eficiência energética, recurso às energias renováveis, desenvolvimento dos transportes ferroviários, apoio à intermodalidade, reforço dos transportes públicos, etc.

A coordenação financeira dos fundos comunitários, em particular, do FEDER e do FC, está atualmente a cargo do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), que se encontra orientado para a execução da política de desenvolvimento regional.

IV. Empréstimos

Tendo em consideração que o orçamento dos municípios está subordinado ao crescimento económico, é plausível dizer-se que em anos de crise económica os orçamentos municipais são mais reduzidos. Em consequência, verifica-se a redução de receitas próprias das autarquias, nomeadamente com a diminuição do pagamento dos impostos, resultante da quebra de confiança dos agentes económicos que não investem, o que, consequentemente leva a uma redução da receita fiscal. Nestes termos, as autarquias locais veem o recurso ao crédito como uma alternativa para fazer face aos seus compromissos.

Nos termos do n.º1, do artigo 49.º, da RFALEI, *“Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei”*. Os empréstimos contraídos podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano ou a médio e longo prazo, com maturidade superior a um ano, sendo que estes últimos podem concretizar-se através da emissão de obrigações, caso em que os municípios podem agrupar-se para, de acordo com as necessidades de cada um deles, obterem condições de financiamento mais vantajosas.

Os empréstimos de curto prazo, segundo o n.º1, do artigo 50.º da RFALEI, deverão ser *“(…) contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados (…)”*, enquanto nos termos do n.º1, do artigo 51.º da RFALEI, *“Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.”*

É de salientar que os empréstimos a médio e longo prazo têm um prazo de vencimento ajustado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos. Nos termos do n.º4, do artigo 51.º é referido que estes *“(…) empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos.”*

Os pontos n.º1 e n.º2, do artigo 53.º, da RFALEI, referem que os municípios podem ainda contrair empréstimos a médio e longo prazo, que se destinem ao financiamento da recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública, decretadas nos termos da lei, pelo período máximo de 10 anos e mediante autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, sendo certo que precedentemente a autarquia local apresenta à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) pedido fundamentado com a indicação do montante de empréstimo a contrair, bem como a previsão do período temporal necessário à redução da dívida total até ao limite legal.

2.5. SÍNTESE

A existência de autarquias locais no conjunto da administração pública portuguesa resulta de uma imposição constitucional. As autarquias não fazem parte do Estado, são entidades autónomas e que por isso desenvolvem uma atividade administrativa própria. Contudo, apesar de independentes continuam sujeitas à sua fiscalização, controlo e possível auxílio do poder estatal.

O POCAL representa a legislação pela qual se rege a contabilidade autárquica, que tem como principal objetivo a formação de condições para a adaptação consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos à contabilidade moderna.

É de salientar que para fazer face aos seus compromissos e necessidades públicas, as autarquias locais recorrem às receitas próprias (como o IMI, IUC e a Derrama, entre outras), às transferências dos fundos comunitários (como FEF o FSM e uma participação no IRS) e a transferências intergovernamentais (consubstanciam-se nas transferências da administração central no âmbito de contratos-programa ou a transferências da EU através de fundos estruturais, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio e atualmente no QREN, destacando-se o FEDER e o Fundo de Coesão).

Tendo em consideração que o orçamento dos municípios está subordinado ao crescimento económico, é plausível dizer-se que em anos de crise económica os orçamentos municipais são mais reduzidos, verificando-se a redução de receitas próprias. Nestes termos, as autarquias locais veem o recurso ao crédito como uma alternativa para fazer face aos seus compromissos, o que leva a que estas incorram em endividamento.

CAPÍTULO 3 - ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

3.1. SUMÁRIO

Neste capítulo procede-se a uma análise da literatura existente relacionada com o endividamento municipal, mais concretamente, ao nível dos determinantes do endividamento, permitindo obter uma visão mais esclarecedora relativa aos mecanismos que podem desencadear esta situação. Seguidamente, é realizada uma análise teórica aos limites ao endividamento municipal, impostos pela legislação em vigor nos anos analisados.

Posteriormente, e uma vez que o horizonte temporal definido para a presente investigação se enquadra nos anos de 2005 a 2013, torna-se imperativo descrever o impacto da crise económico-financeira que se abateu sobre a Europa em 2008, no endividamento municipal.

No penúltimo ponto do capítulo, são descritos os mecanismos de recuperação financeira aplicáveis aos municípios que se encontrem em uma situação de endividamento municipal.

Por fim, e para evitar que os municípios incorram numa situação de endividamento, apontam-se mecanismos de controlo e alternativas que podem evitar o elevado nível de endividamento.

3.2. DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Segundo diversos autores, os determinantes do endividamento das autarquias locais estão associados a fatores institucionais, político-ideológicos, fiscais e económico-financeiros.

Como fatores institucionais determinantes do endividamento destaca-se o nível de competência, o carácter costeiro, o número de habitantes, o limite legal máximo de endividamento, os cenários de consolidação orçamental e a evolução do sistema de financiamento. Como fatores político-ideológicos elencam-se: a ideologia política, o ciclo eleitoral, a coincidência política e o tipo de governação (maioria/minoria). Quanto às causas fiscais é possível destacar a responsabilidade fiscal, o índice de independência financeira e a equidade intergeracional. Por fim, os fatores económico-financeiros determinantes do endividamento são a taxa de desemprego, o rendimento “per-capita”, despesas de capital/despesas de investimento, saldo orçamental não financeiro, receitas de capital, poupança bruta, desenvolvimento turístico e atividade económica.

As autarquias locais têm entre outros objetivos a preparação e implementação de projetos de desenvolvimento local, que por vezes não conseguem ser sustentados pelas suas receitas próprias, pelas transferências do Orçamento de Estado ou pelas transferências da União Europeia (Bercu e Onofrei, 2006). Uma vez que as administrações locais estão legalmente limitadas a aumentarem os impostos locais e taxas, para fazerem face ao aumento das despesas de capital, encontram dificuldades para se autofinanciarem, logo procuram fontes de financiamento alternativas, como os empréstimos.

Em alguns estudos o recurso ao endividamento é visto como um aspeto positivo enquanto em outros é visto como um aspeto negativo.

Ao nível dos efeitos positivos, Gremaud e Toneto Jr. (2002) alegam que o endividamento é uma forma positiva de financiar as despesas de capital. Uma vez que as despesas de capital distribuem benefícios ao longo do tempo, permite que se distribua o custo da dívida ao longo do tempo, permitindo a compatibilização do período de consumo do serviço com o de pagamento. Letelier (2010) fundamenta que o endividamento subnacional produz um efeito positivo na medida em que combate o défice momentâneo de tesouraria, colmatando o fosso entre as receitas e despesas correntes. Bercu e Onofrei (2006) defendem que o endividamento minimiza os efeitos de pressão exercidos pelas autarquias locais ao governo (no que respeita às transferências do OE para o orçamento local), produzindo, desta forma, um efeito positivo.

Como efeito negativo do endividamento, é possível destacar a dificuldade no reembolso dos empréstimos, o que pode causar constrangimentos na eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos essenciais (Swianiewicz, 2004). Drezgié (2005) fundamenta que o nível de endividamento das autarquias locais tem um efeito negativo sobre a economia nacional, uma vez que contribui para o cálculo do nível global da dívida pública.

Quando se fala em determinantes do endividamento, a literatura existente relativa ao tema enfoca em três teorias, designadamente: I) a teoria da escolha pública, mais concretamente nos ciclos político-orçamentais, II) a teoria da ilusão fiscal e III) a teoria institucional.

É de salientar que a literatura relacionada com o tema é escassa, embora o grosso dos estudos publicados seja de autores espanhóis.

I. A Teoria da Escolha Pública – Ciclos Político-Orçamentais

A literatura relativa ao tema da Teoria da Escolha Pública, mais concretamente os Ciclos Político Orçamentais, estuda de que forma os políticos locais, no âmbito da sua gestão e com o seu desejo de serem reeleitos, influenciam algumas variáveis económicas e a consequente evolução da economia.

A Teoria da Escolha Pública surgiu com Downs (1957) que introduziu a ideia de que os políticos tomam as suas decisões com o único objetivo de maximizar o bem-estar social (*welfare economics*) dos cidadãos, bem como iriam atuar com vista à satisfação dos seus próprios interesses e desejos individuais.

Nordhaus (1975) apresentou um estudo empírico sobre esta temática, enquadrado no modelo das expectativas adaptativas, centrado nos políticos oportunistas. Segundo o autor, os governos seguem políticas relativamente austeras no início do mandato e promovem o estímulo à economia em vésperas de eleições de forma a aumentarem a sua probabilidade de serem reeleitos. Uma vez que enquadra as expectativas adaptativas neste modelo, leva a que os governantes controlem a procura agregada através da manipulação dos instrumentos de política económica e enganem o eleitorado antecedentemente às eleições.

Rogoff e Sibert (1988) introduziram o conceito de informação assimétrica, argumentando que existe incerteza sobre o nível de competência do governo, que deve de ser inferida pelos eleitores, através da observação dos resultados da política praticada. Nestes termos, os governos têm incentivos para mostrar sinais de que estão a desempenhar uma boa gestão (ou seja, que são competentes). O modelo tem características oportunistas, uma vez que a ação de sinalização de competição aumenta a probabilidade de se ser reeleito.

Rogoff (1990) surgiu mais tarde com um estudo relacionado com o tema, mas voltado para uma conceção das expectativas racionais. O autor afirmava que previamente à ocorrência de eleições, os governantes procediam à manipulação das variáveis de política económica (aumento nas despesas, aumento da oferta da moeda e redução dos impostos). Após o período eleitoral, os governantes executavam a correção de excessos cometidos por meio do imposto inflacionário. A motivação dos governantes é gerida em função do oportunismo, contrabalançada pela racionalidade dos eleitores que limita o oportunismo dos próprios. O autor defende que os ciclos políticos assentam na ideia de que os políticos têm vantagens de informação face aos eleitores, quanto ao seu nível de competência entendida como a capacidade de reduzir o desperdício no processo orçamental, a promoção do crescimento sem inflação ou o isolamento da economia dos choques aleatórias.

É de salientar que os estudos dos ciclos políticos, aplicados ao Governo Central, focalizam-se essencialmente em variáveis macroeconómicas, pelo que se tem tornado cada vez mais pertinente estudar a administração local, bem como aspetos relacionados com a respetiva política orçamental, uma vez que esta influência a economia nacional.

Após as ideias de Rogoff (1990), foram surgindo estudos empíricos aplicados à administração local. Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002) analisaram o papel da dívida nos ciclos político-orçamentais, com o objetivo de verificar se esses ciclos podem ser um fator que explica a dívida acumulada nos governos locais. Foram utilizados dados orçamentais de 86 municípios catalães com uma população de mais de 10.000 habitantes para o período de 1988-1999. A metodologia utilizada foi baseada num teste t para amostras relacionadas. Com o estudo elaborado, os autores definiram algumas vantagens e desvantagens associadas aos ciclos político-orçamentais. Como vantagens, referem: a possibilidade de obtenção de um maior número de observações, o que permitirá validar, com maior rigor, os modelos econométricos; o período constante de realização das eleições evita problemas de homogeneidade; a obtenção de receitas locais está menos dependente da conjuntura económica, o que propicia a uma maior independência de fatores económicos externos, que podem influenciar os resultados. Quando às desvantagens, os autores referem o baixo grau de obtenção de recursos e a forma como são executadas as despesas, o que poderá originar ciclos menos perceptíveis.

Serralde Miguez (2000) estudou os comportamentos dos governos locais no âmbito dos ciclos político-orçamentais. O estudo foi aplicado a um conjunto de regiões autónomas de Espanha, nomeadamente Andaluzia, Catalunha, Galiza, País Basco, e considerando períodos pré, durante e pós eleições. Os dados foram recolhidos junto de diversas fontes de divulgação de informação. Os dados foram tratados econometricamente, em painel. Para isso o autor estabeleceu algumas hipóteses: Hipótese 1 - existência de um comportamento oportunista, centrado na sinalização da competência dos governos, e considerando a assimetria de informação no período pré-eleitoral. O autor constatou que este facto conduz a um aumento das despesas e/ou redução dos impostos de forma agregada, bem como constitui um agravamento das despesas que sejam melhor percecionadas pelos eleitores, nomeadamente investimentos; Hipótese 2 - existência de um comportamento oportunista, justificado pela consideração explícita do esquecimento/recordação, afetando os eleitores racionais. O autor conclui que relativamente a esta hipótese, os governos incitam um ciclo político-orçamental contínuo, levando a um incremento exponencial das despesas até ao ano de eleições, diminuindo posteriormente. Hipótese 3 - existência de um comportamento oportunista, onde os políticos no poder se preocupam com o seu bem-estar, não apenas no caso de vitória mas também de derrota eleitoral. Neste caso, as despesas pré-eleitorais são maiores que as pós-eleitorais, sendo a diferença tanto maior quanto menor for a possibilidade de reeleição. Assim, entende-se que quando os governos decidem não se recandidatar, a diferença é ainda maior. Hipótese 4 - existência de um comportamento ideológico-político, fundamentado na diferença da estrutura das despesas que são efetuadas, tendo por base a expectativa dos eleitores. O autor fundamenta esta hipótese tendo em conta que os partidos de esquerda centram as suas despesas mais ao nível social, enquanto os de direita dirigem as mesmas para o âmbito económico-produtivo, infraestruturas e defesa. Em suma, os resultados obtidos mostram a influência que o fator eleitoral tem sobre os gastos públicos de curto prazo, parecendo demonstrar a autonomia das regiões autónomas, pelo menos, na parte da afetação temporária dos custos.

Ao longo dos anos, muitos outros autores foram estudando o comportamento oportunista dos políticos, como Pettersson-Lidbom (2003), Eslava (2005), Coelho et al. (2006) e Tellier (2006). Veiga e Veiga (2007) efetuaram uma análise para testar a existência de ciclos político-económicos nos municípios portugueses. Os autores recolheram dados junto de diversas fontes, para analisar econometricamente as seguintes variáveis: transferências reais *per capita*; anos de eleições autárquicas; partido político; densidade populacional; % da população com menos de 15 anos; % da população com mais de 65 anos; município pertencente ao litoral e a categoria populacional. O autor concluiu pela clara existência de um comportamento oportunista por parte dos governos locais, uma vez que o abrupto aumento dos gastos em períodos pré-eleitorais, especialmente em investimentos de elevada visibilidade para o eleitorado (por

exemplo, estradas, ruas, parques e jardins, etc.), surge como uma forma calculada de unir esforços para sinalizar a competência do gestor público e aumentar as possibilidades de reeleição.

Ainda no âmbito do estudo dos ciclos político-orçamentais, surgiu uma corrente de investigação que relacionou o estudo do endividamento com os ciclos políticos. A esta corrente também se deu a denominação de ciclos estratégicos de endividamento. Persson e Svensson (1989) foram os impulsionadores desta corrente, através de um estudo aplicado ao Governo Central. Os autores com base no pressuposto de que um governo conservador, que seja defensor de um baixo nível de consumo público, tem conhecimento de que será substituído por um governo a favor de um maior nível de consumo público, estudaram a forma como os políticos no governo tentam criar limitações, através do recurso ao endividamento, aos futuros governos. Os autores concluíram que o volume de endividamento aumentará com a crescente diferença ideológica em relação à composição das despesas públicas.

Outros autores como Alesina e Tabellini (1990), Aghion e Bolton (1990), Milesi-Ferreti (1995), deram continuidade à corrente implementada por Persson e Svensson (1989) e também estudaram os ciclos estratégicos do endividamento.

II. Teoria da Ilusão Fiscal

Pluviani (1903) foi o impulsionador da teoria da ilusão fiscal. O autor tentou demonstrar a opacidade gerida pelos gestores públicos na imposição de impostos e na manipulação dos gastos públicos.

Anos mais tarde, surge Buchanan (1967) com uma nova discussão em torno da teoria da ilusão fiscal, que incidiu no estudo da ilusão fiscal como uma fonte potencial de um setor público sobredimensionado.

Oates (1989) desenvolveu um estudo econométrico sobre a ilusão fiscal, onde enfoca e avalia cinco formas de ilusão fiscal: a complexidade da estrutura tributária; a ilusão do locatário em relação a tributação de imóveis; a elasticidade do rendimento na estrutura fiscal; a ilusão da dívida e o efeito *flypaper*. O autor concluiu que a ilusão fiscal pode assumir várias formas e ter origem no endividamento, nas transferências e na tributação. Ao nível do endividamento, o autor conclui que os políticos têm motivações para financiar a sua atividade através do endividamento, fundamentando que os cidadãos conhecem os custos dos programas estabelecidos pela gestão governamental se tiverem de os financiar através dos impostos. Nestes termos, entende-se que os políticos escondem aos cidadãos os efetivos custos dos programas, havendo desta forma um problema de ilusão fiscal. Quanto à estrutura tributária, o autor entende que os cidadãos percebem com muita dificuldade o real nível de impostos, devido à complexidade da estrutura fiscal. Oates (1989) refere ainda que pode surgir o fenómeno do efeito *flypaper*, o que significa que as transferências efetuadas do governo central para os municípios, poderão levar a incrementos mais significativos das despesas públicas do que se o mesmo montante fosse devolvido aos cidadãos através de uma redução de impostos.

Também Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002) abordam no seu estudo, o nível de endividamento como um instrumento de ilusão fiscal. Os autores alegam que as transferências efetuadas do governo central para os municípios, podem constituir um instrumento de ilusão fiscal, uma vez que pode levar os cidadãos a não terem a real noção dos custos de financiamento de projetos.

Courant et al. (1979) referem no seu estudo que as transferências do governo central para os governos subnacionais, contribuem para a ilusão fiscal, uma vez que criam distúrbios na informação percebida pelos eleitores relativamente ao custo médio e ao custo marginal dos bens e serviços públicos, uma vez que as transferências reduzem o preço médio dos bens públicos.

III. Teoria Institucional

Segundo Frumkin (2004), as reformas e alterações nas estruturas e comportamentos das entidades públicas, no âmbito da Nova Gestão Pública, começaram a ser explicadas pela teoria institucional. Neste campo, e embora pese que os estudos acerca do endividamento estejam mais focalizados nas teorias acima mencionadas, destacam-se estudos que tentam explicar a influência que os diferentes partidos, bem como as restrições legais e os mercados financeiros, têm sobre o endividamento.

Ashworth et al. (2005) focalizou-se na análise sobre a dívida local de 298 municípios flamengos, usando um modelo de dados em painel, para o período de 1977 a 2000. Neste campo, verifica-se evidência de uma relação de longo prazo da dívida com o rendimento, a população e o custo do serviço da dívida. Além disso, é evidente que o rácio da dívida a longo prazo diminui com a riqueza *per capita* do município. Entretanto, a evidência de um efeito a longo prazo de eventos políticos e fragmentação são fracas. Embora o ciclo eleitoral seja conhecido antecipadamente, não há efeito significativo sobre o endividamento de longo prazo. Nestes termos, o autor argumenta que a fragmentação do governo leva a problemas ao nível da estrutura orçamental, e que os governos fragmentados podem deter elevados níveis de dívida, comprometendo futuras opções políticas dos governos.

Segundo Cabasés et al. (2007), o investimento é um dos determinantes do endividamento municipal. O autor analisa quais os fatores políticos e socioeconómicos que influenciam o cumprimento dos limites de endividamento municipal. Para a elaboração do estudo, foi utilizado um banco de dados com informações sobre os municípios espanhóis com pelo menos 1.000 habitantes, para os anos de 2001 a 2008. O autor constatou que a população tem um impacto positivo e significativo sobre o não cumprimento dos limites de endividamento, bem como identificou uma relação positiva entre o nível de rendimento e o cumprimento do limite global do endividamento. O autor concluiu argumentando que os municípios parecem manipular dívida com fins eleitorais.

Pascual Arzoz et al. (2008) estudou a situação financeira e de crédito nos municípios de Navarra para o período 1995-2003 com informações individualizadas dos 238 municípios existentes. O autor abordou duas questões no estudo. 1) A avaliação do comportamento da dívida municipal, e análise da eficácia das regras de controlo da dívida. 2) A aplicação de uma abordagem econométrica ao endividamento dos municípios Navarra através da aplicação de um modelo de dados em painel. A análise demonstra a eficácia dos controlos sobre a poupança líquida e aplicação de dívida para financiar o investimento.

3.3. ENQUADRAMENTO LEGAL AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

A escassez de recursos financeiros das autarquias locais, segundo Alpendre, J. e Almeida V. (2011), leva a que o endividamento, entendido como a dívida contraída junto dos diversos agentes económicos, assuma uma importante relevância na área da gestão municipal.

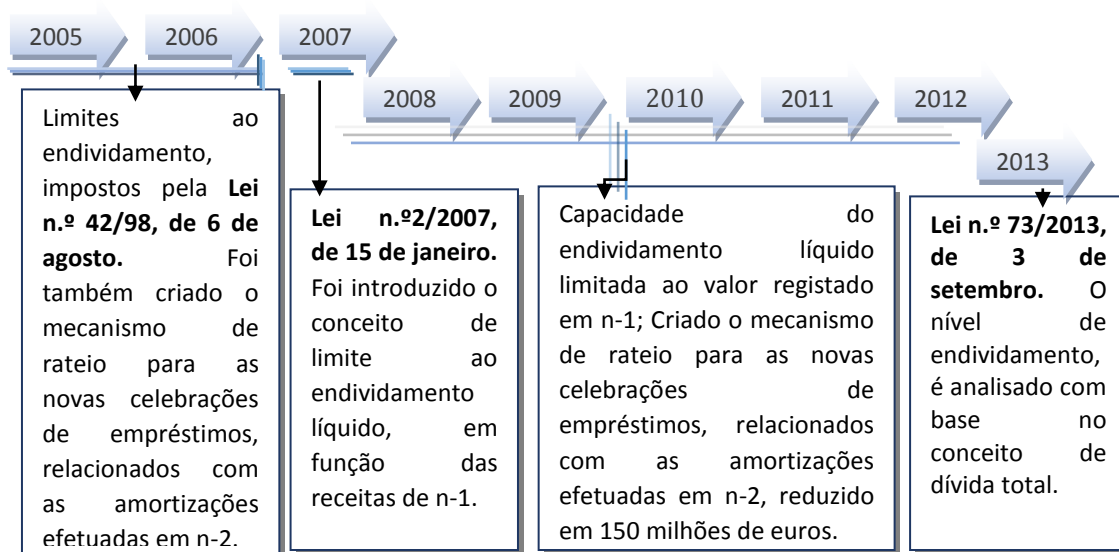
Ao longo dos anos tem vindo a observar-se que as transferências da administração central para os municípios e as receitas próprias destes (impostos locais, cobrança de taxas, venda de bens e serviços prestados), não são suficientes para fazer face ao prosseguimento das obrigações dos municípios, o que conduz, à necessidade de estes se financiarem junto de instituições de crédito e fornecedores.

Salienta-se que no prosseguimento das suas atribuições os municípios estão sob jurisdição das normas e princípios previstos na Lei n.º91/2001, de 20 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º48/2004, de 24 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e às Leis financeiras aplicáveis às autarquias locais.

Assim e neste sentido, têm sido impostas, aos municípios, medidas de controlo ao endividamento municipal, para efeitos do cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município, quer pela Lei do Orçamento de Estado quer pela Lei das Finanças Locais.

No âmbito da Lei das Finanças Locais, são estabelecidos limites ao endividamento municipal, quer ao nível da dívida financeira (limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo, e limite à capacidade de endividamento de curto prazo) quer ao nível da dívida comercial (limite de endividamento líquido). No âmbito da Lei do Orçamento de Estado, os limites ao endividamento correspondem ao limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo (dívida financeira) e à limitação dos pagamentos em atraso (dívida comercial).

Esquema 3. Evolução do Enquadramento Legal do Endividamento.



Fonte: elaboração própria.

3.4. LIMITES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

3.4.1. LEI N.º 42/98, DE 6 DE AGOSTO - 4.ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto – 4.ª Lei das Finanças Locais, que vigorou até ao início do ano 2007, incentivava ao investimento das autarquias através de recurso ao endividamento, focando assim apenas nos limites aos empréstimos bancários.

No n.º1, do artigo 23.º, da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, é referido que “*Os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.*” Os referidos empréstimos, podem ser a curto ou a médio e longo prazo.

Os empréstimos de curto-prazo são contraídos, para fazer face a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal.

$$LCP \leq \frac{1}{10} \times (FGM + FCM)$$

Equação 1.

Legenda:

- LCP: Limite ao Endividamento de Curto Prazo;
- FGM: Fundo de Geral Municipal;
- FCM: Fundo de Coesão Municipal.

Segundo o disposto no n.º6 do artigo 23.º, a aprovação dos empréstimos de curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara venha a contrair durante o período de vigência do orçamento.

Ao abrigo da mesma Lei, é definido que os empréstimos de médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios. Estes empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, exceder a vida útil do respetivo investimento, com o limite máximo de 20 anos.

Segundo o disposto do n.º3 do artigo 24.º, *“os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior”*.

$$EMLP \leq \frac{3}{12} \times (FGM + FCM) \quad \text{Equação 2.}$$

Ou,

$$SD \leq 0,2 \times ln_{-1} \quad \text{Equação 3.}$$

Legenda:

- EMLP: Limite ao Endividamento de Médio e Longo Prazos;
- FGM: Fundo de Geral Municipal;
- FCM: Fundo de Coesão Municipal;
- SD: Serviço da Dívida.

Ressalva-se que estão excluídos do supramencionado limite, os empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos e somente durante o tempo estritamente necessário para o efeito; os empréstimos contraídos com o fim exclusivo de acorrer a despesas extraordinárias necessárias a reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública e os empréstimos que se destinam à aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social.

As garantias dos empréstimos contraídos são as receitas municipais, com exceção dos subsídios, participações e receitas consignadas. Já os empréstimos destinados à aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social são garantidos pela respetiva hipoteca.

O n.º5, do artigo 23.º refere que o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos de médio e longo prazo deve fazer-se acompanhar de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.

Paralelamente à Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, que vigorou até ao início do ano 2007, surgem também as regras impostas pelos Orçamentos de Estado que limitam o endividamento municipal em Portugal. A Lei n.º55-B/2004, de 30 de dezembro e a Lei n.º60-A/2005, de 30 de dezembro definem prioridades e decisões implícitas na política orçamental para os anos de 2005

e 2006, tendo em consideração o conceito de endividamento líquido presente no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95). De acordo com o SEC95, o endividamento líquido resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

Desta forma, o artigo 19.º da Lei n.º55-B/2004, de 30 de dezembro, e o artigo 33.º da Lei n.º60-A/2005, de 30 de dezembro, definem que os encargos anuais dos municípios, incluindo os que onerem as respetivas empresas municipais e associações de municípios em que participem, com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a um oitavo (12,5%) dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que compete ao município ou a 10% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano precedente. Salienta-se que os OE também definem que em 31 de dezembro do ano n , o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, não poderá exceder o que existia em 31 de dezembro do ano $n-1$.

$$EL_n \leq EL_{n-1} + \Delta AM_{n-2}$$

Equação 4.

Legenda:

- EL_n : Endividamento Líquido do ano n ;
- EL_{n-1} : Endividamento Líquido do ano $n-1$;
- ΔAM_{n-2} : Redução das amortizações no penúltimo ano.

Todavia, excluem-se empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários, mas em que o montante máximo do crédito não pode exceder 75% do montante da contrapartida nacional necessária para a execução dos projetos de infraestruturas e equipamentos, integrados no Quadro Comunitário de Apoio ou na iniciativa comunitária INTERREG III, cofinanciados pelo FEDER ou pelo FC. Podem ainda excluir-se empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projetos de relevante interesse público a definir por despacho conjunto dos Ministros das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e das Finanças e da Administração Pública.

3.4.2. LEI N.º2/2007, DE 15 DE JANEIRO - 5.ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

A Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro¹, aprova a 5.ª Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º42/98, de 6 de Agosto, e que vigorou até ao final do ano 2013.

A 5ª Lei das Finanças Locais, introduz no n.º 1, do artigo 36.º, o mesmo conceito de

¹ Alterada pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

endividamento líquido presente no OE para 2006, ou seja que o montante de endividamento líquido municipal, deverá ser compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC95, e equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, (incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores) e a soma dos activos (o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros).

Desta forma, no n.º1, do artigo 37.º, é referido que *"O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior."* Caso o município não cumpra com o previsto, é obrigado a reduzir em pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, em cada ano seguinte, até ao cumprimento do limite legal.

$$EL = \sum P - \sum A \leq 1,25 \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1} \quad \text{Equação 5.}$$

Legenda:

- EL: Endividamento Líquido;
- P: Passivos;
- A: Ativos;
- T: Receitas de Impostos;
- FEF: Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- IRS: Participação Variável no IRS;
- Derr: Derrama;
- RLSEL: Resultados Líquidos de Empresas do Setor Local.

Embora nesta lei subsista a ideia de limitação ao endividamento pelos recursos, é de denotar que se encontra previsto nos artigos 38.º e 39.º o regime de crédito municipal bem como os limites à contratação de empréstimos.

Assim, é definido que os empréstimos de curto prazo deve ser contraídos apenas para fazer face a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contracção. O valor destes empréstimos não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

$$LCP \leq \frac{1}{10} \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1} \quad \text{Equação 6.}$$

Legenda:

- LCP: Limite do Endividamento de Curto Prazo;
- T: Receitas de Impostos;
- FEF: Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- IRS: Participação Variável no IRS;
- Derr: Derrama;
- RLSEL: Resultados Líquidos de Empresas do Setor Local.

A aprovação destes empréstimos pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento municipal.

Por sua vez, os empréstimos de médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios. Os empréstimos de médio ou longo prazo têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.

O montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.

$$EMLP \leq (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1} \quad \text{Equação 7.}$$

Legenda:

- EMLP: Limite de Endividamento de Médio e Longo Prazo;
- T: Receitas de Impostos;
- FEF: Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- IRS: Participação Variável no IRS;
- Derr: Derrama;
- RLSEL: Resultados Líquidos de Empresas do Setor Local.

Quando um município não cumpra o limite de endividamento de médio e longo prazo, deve reduzir, pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de empréstimos, nos anos seguintes, até atingir o limite estabelecido.

Para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa, todavia excepcionam-se empréstimos e amortizações destinados: ao financiamento de programas de reabilitação urbana; ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75 % do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo FEDER ou pelo FC; ao financiamento de investimentos na recuperação de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública.

No decorrer dos anos em que a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro vigorou apenas os OE de 2011 e 2012, introduziram novos conteúdos relativamente ao cálculo e limites do endividamento.

A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Orçamento de Estado para o ano 2011, prevê no n.º 1, do artigo 53.º, que a 31 de dezembro de 2011 o valor do endividamento líquido, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, de cada município não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010, salvo em casos excepcionais como empréstimos destinados ao financiamento de investimentos apoiados pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu — MFEEE no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos.

O n.º2, do artigo 53.º, prevê ainda que *“No ano de 2011, a contração de novos empréstimos de médio e longo prazo está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município (...)”*.

A Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, aprova o Orçamento de Estado para 2012. Segundo esta Lei o valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não pode exceder o montante apurado a 31 de dezembro do ano anterior. Excecionam-se para este caso contratos de empréstimo no âmbito do QREN e da reabilitação urbana e incluindo o empréstimo quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI).

É de salientar que o valor disponível para rateio é reduzido em 150 milhões de euros para assegurar a diminuição do endividamento líquido dos municípios.

O n.º 3, do artigo 66.º da Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro, alega que *“O valor global das amortizações efetuadas no ano de 2010 é corrigido, até 30 de Junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2011.”*

$$EL_n \leq EL_{n-1} + (\Delta AM_{n-2} - \text{€}150) \quad \text{Equação 8.}$$

Legenda:

- EL_n : Endividamento líquido no ano n;
- EL_{n-1} : Endividamento líquido no ano n-1;
- $\Delta AM_{n-2} - \text{€}150$: Redução das amortizações no penúltimo ano.

O OE para 2012, acrescenta que constitui obrigação legal dos municípios, reportarem trimestralmente informação à DGAL, relativa a novos contratos de empréstimo de médio e longo prazo celebrados.

3.4.3. LEI N.º 73/2013, DE 3 DE SETEMBRO - REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (RFALEI)

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, adiante designado RFALEI) veio, no seu art.º 52.º, estabelecer um novo conceito no que concerne ao endividamento municipal, que é o de dívida total de operações orçamentais, que vigorou, somente, a partir do ano 2014.

Assim, de acordo com o n.º 2, desse artigo *“A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.”*

No que diz respeito ao limite desta dívida, o n.º1 do mesmo artigo impõe que *“A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”*

$$LDT = (Dt - DtNO) + DS_{EL} \leq 1,5 \times MRC \quad \text{Equação 9.}$$

Legenda:

- LDT : Limite da dívida total;
- Dt : Dívida a terceiros;

- **DtNO**: Dívidas a terceiros não orçamentais;
- **DS_{EL}**: Dívida das entidades participadas;
- **MRC**: Média da receita corrente líquida cobrada nos 3 anos anteriores.

Acresce ainda o n.º3 do referido artigo que “*Sempre que um município: a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III; b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios*”.

Para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município, são ainda incluídas as seguintes entidades, nos termos do artigo 54.º do RFALEI:

- Os serviços municipalizados e inter-municipalizados, neste último caso, de acordo com o critério previsto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- As entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais independentemente de terem sido constituídas ao abrigo de regimes legais específicos ou do direito privado, de acordo com o critério a estabelecer pelos seus órgãos deliberativos, com o acordo expreso das assembleias municipais respetivas, ou, na sua ausência, de forma proporcional à quota de cada município para as suas despesas de funcionamento;
- As empresas locais e participadas de acordo com os artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, exceto se tratar de empresas abrangidas pelos setores empresarial do Estado ou regional, por força do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro², proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela Lei;
- As cooperativas e as fundações, proporcional à participação, direta ou indireta, do município;
- As entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique, de acordo com o n.º 4 do artigo 75.º, o controlo ou presunção de controlo por parte do município, pelo montante total. A dívida total de operações orçamentais será o valor relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite de endividamento estabelecido no art.º 52.º da RFALEI, bem como para aferir dos municípios que se encontram em situação de saneamento financeiro (art.º 58.º) e em situação de rutura financeira (art.º 61.º).

² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs. 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Quadro 2. Síntese dos Limites ao Endividamento Municipal, no âmbito da Lei das Finanças Locais.

Designação	Tipologia	Limite ao Endividamento Curto Prazo	Limite ao Endividamento Médio Longo Prazo
Lei n.º 42/98, de 6 de agosto	Incentivo ao investimento através do recurso ao endividamento.	$LCP \leq \frac{1}{10} \times (FGM + FCM)$	$EMLP \leq \frac{3}{12} \times (FGM + FCM)$
Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro	Limitação do endividamento pelos recursos.	$LCP \leq \frac{1}{10} \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$	$EMLP \leq (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$
		$EL = \sum P - \sum A \leq 1,25 \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$	
Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Introdução do conceito de dívida total.	$LDT = (Dt - DtNO) + DS_{EL} \leq 1,5 \times MRC$	

Legenda:

- A: Ativos;
- Derr: Derrama;
- Dt : Dívida a terceiros;
- DS_{EL} : Dívida das entidades participadas;
- $DtNO$: Dívidas a terceiros não orçamentais;
- EL: Endividamento Líquido;
- EMLP: Limite de Endividamento de Médio e Longo Prazo;
- FCM: Fundo de Coesão Municipal;
- FEF: Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- FGM: Fundo de Geral Municipal;
- IRS: Participação Variável no IRS;
- LCP: Limite do Endividamento de Curto Prazo;
- MRC : Média da receita corrente líquida cobrada nos 3 anos anteriores;
- P: Passivos;
- RLSEL: Resultados Líquidos de Empresas do Setor Local;
- T: Receitas de Impostos.

Fonte: adaptado de Conselho das Finanças Públicas (2014).

Quadro 3. Síntese dos Limites ao Endividamento Municipal, no âmbito do Orçamento de Estado.

Designação	Tipologia	Limite ao Endividamento Curto Prazo	Limite ao Endividamento Médio Longo Prazo
OE 2011	Criado o mecanismo de rateio para novos empréstimos, relacionado com as amortizações feitas em n-2.	(não aplicável)	$EL_n \leq EL_{n-1} + \Delta AM_{n-2}$
OE 2012	Mecanismo de rateio, com as amortizações feitas em n-2.	(não aplicável)	$EL_n \leq EL_{n-1} + (\Delta AM_{n-2} - \epsilon M150)$

Legenda:

- EL_n : Endividamento líquido no ano n;
- EL_{n-1} : Endividamento líquido no ano n-1;
- ΔAM_{n-2} : Redução das amortizações no penúltimo ano;
- $\Delta AM_{n-2} - \epsilon M150$: Redução das amortizações no penúltimo ano.

Fonte: adaptado de Conselho das Finanças Públicas (2014).

3.5. O ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NO CONTEXTO DA CRISE ECONÓMICA

A crise económico-financeira que se abateu sobre a Europa em 2008, afetou gravemente a economia portuguesa, pondo em evidência os graves desequilíbrios macroeconómicos existentes. A correção dos desequilíbrios envolveu a adoção de um conjunto de medidas de consolidação orçamental e uma desalavancagem do sector privado, que determinou uma forte contração da procura interna. Este conjunto de medidas encontra-se enquadrado pelo programa de ajustamento económico, acordado entre o governo português, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Europeia (EU), denominado Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que está a ser executado desde 2011. Este programa, que conta com o acompanhamento técnico do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), incorpora uma estratégia que visa corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros e proceder a uma alteração estrutural da economia portuguesa, criando as condições para um crescimento económico sustentado e gerador de emprego.

O endividamento municipal agravou-se à medida que a crise económico-financeira deflagrou. O fácil acesso ao crédito pelos particulares, empresas e Estado, culminaram num elevado endividamento, o que produz um efeito negativo sobre a economia nacional, uma vez que contribui para o cálculo do nível global da dívida pública.

A preocupação com o nível de endividamento das autarquias locais, por parte do governo nacional aumentou substancialmente, levando a que estes estabelecessem metas macroeconómicas de forma a limitar as fontes de endividamento. De entre as fontes de endividamento pode ressaltar-se as seguintes, de acordo com Pisauro (2001), Rodden et al. (2003) e Ter-Minassian (2007):

1. o *common pool problem*, que se encontra associado ao desequilíbrio financeiro vertical;
2. a restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) dos governos subnacionais, decorrente da garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de dificuldades financeiras;
3. a incapacidade do sistema de transferências intergovernamentais em cumprir o objetivo da equidade horizontal, colocando os governos subnacionais com mais dificuldades em realizar a despesa pública no domínio das suas competências, aumentando o nível de endividamento.

Segundo Hagen, Von (1992) e Hagen, Von e Harden (1995), e Pisauro (2001), o *common pool problem* é exacerbado por um forte desequilíbrio financeiro vertical: os governos subnacionais têm todo o incentivo para gastar mais, quando uma grande parte do financiamento provém das transferências do governo central. Caso as receitas fiscais locais, fossem suficientes para as autarquias financiarem as suas despesas sem recorrerem ao apoio do governo central, então os custos de oportunidade dos fundos públicos entre os governos subnacionais e o governo central iriam desaparecer, e com isso também o incentivo para os gastos excessivos locais.

Nas autarquias locais, a restrição orçamental é fraca (*soft budget constraint*) quando a expectativa de que o governo central assumirá parte do endividamento excessivo, leva a que os governos subnacionais não tomem decisões financeiras prudentes – problema do risco moral (Inman (2003), Kornai et al. (2003) e Rodden et al. (2003)). A garantia que os governos subnacionais sentem, relativamente ao auxílio financeiro que o governo central lhes proporcionará em caso de rutura financeira, introduz distorções ao nível da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. Segundo Rodden (2002) e Rodden et al. (2003), quando se verifica o fenómeno de *soft budget constraint*, coloca-se em causa o papel regulador do mercado. Os credores avaliam o risco de crédito dos governos subnacionais em função das

expectativas de resgate financeiro por parte do governo central, não fazendo refletir nas taxas de juro a indisciplina fiscal e o risco de incumprimento dos governos subnacionais.

As medidas impostas pelo PAEF, trouxeram consigo o crescente debate sobre as repercussões macroeconómicas da indisciplina dos governos subnacionais. Uma vez que governo central é responsável pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo PAEF para o valor do défice (e da dívida) da Administração Pública como um todo, leva a um maior controlo e rigidez no cumprimento dos objetivos orçamentais definidos para todo o sector público.

A procura pela sustentabilidade das contas públicas já remonta a 2005 aquando do surgimento do Plano de Estabilidade e Crescimento I (PECI), que apareceu com o propósito de combater os problemas conjunturais e estruturais do país, com vista à redução da despesa pública, de forma a alcançar os objetivos de consolidação orçamental e eficiência do sistema fiscal.

No ano de 2007 surge o PEC II, focalizado na consolidação orçamental, mais concretamente nas despesas com pessoal e nas prestações sociais, recorrendo à reforma do sistema nacional de saúde e segurança social, com vista a alcançar melhorias significativas no sistema fiscal português.

O PEC III surgiu em 2008 juntamente com o forte agravamento das condições económico-financeiras do país, que culminou numa forte recessão da economia portuguesa. O PEC III surgiu, assim, com o propósito de apoiar o investimento ao emprego (através da Iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE)) e às famílias mais carenciadas, sempre com sentido na recuperação da estabilidade económico-financeira.

Em 2010 e 2011 surgiu o PEC IV e V, respetivamente. Ambos com o objetivo de reduzir o défice público, controlar o crescimento da dívida pública, desenvolver reformas estruturais de forma a atingir o crescimento económico e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, de forma a reforçar o sistema financeiro, atraindo a confiança dos agentes económicos.

Todos estes normativos também geram ao nível do endividamento municipal alguns impactos. Em virtude do PAEF surgiram diretrizes no âmbito dos diversos OE (como as mencionadas no ponto 3.4), exigindo aos governos subnacionais o controlo do nível de endividamento.

Segundo Lobo e Ramos (2009), as estratégias adotadas com vista ao controlo das finanças públicas locais estão inteiramente associadas à importância que as autoridades locais possam ter na concretização dos objetivos orçamentais impostos ao conjunto das Administrações Públicas de um país (*financial significance*). O controlo das finanças públicas locais, fica condicionada por fatores como a autonomia financeira dos níveis inferiores do governo, a rigidez dos limites ao endividamento, e a possibilidade das autoridades locais reclamarem transferências adicionais em caso de rutura financeira (European Commission (2001)).

Verificando-se resultados pouco positivos nos esforços desencadeados em torno da recuperação da economia, criou-se o Documento de Estratégia Orçamental (DEO), no ano de 2013, que define as restrições financeiras que se impõe às administrações públicas e determina o esforço de consolidação necessário para que esta seja cumprida.

Assim, e segundo o n.º2 do DEO *“A promoção da sustentabilidade local é assegurada, designadamente: a) pela discriminação positiva dos municípios com área afeta à rede Natura 2000 e área protegida, no âmbito do FGM; b) pela exclusão das dívidas contraídas para desenvolvimento de atividades de reabilitação urbana dos limites ao endividamento municipal; c) pela concessão de isenções fiscais e benefícios fiscais, relativos a impostos cuja receita os municípios têm direito, a contribuintes que prossigam as suas atividades de acordo com padrões de qualidade ambiental e urbanística; d) pela utilização de instrumentos tributários orientados para a promoção de finalidades sociais e de qualidade urbanística, territorial e ambiental, designadamente taxas (...).”*

Nestes termos, existe um aspeto crucial a partir do momento em que os governos subnacionais participam na prossecução de objetivos de natureza macroeconómica – a coordenação da política fiscal. Porém, salienta-se que existem dificuldades associadas à matéria de coordenação de política fiscal entre o governo central e as autarquias locais, uma vez que incita o risco de que as restrições à autonomia financeira sejam levadas ao extremo de uma solução centralizada para a política do endividamento público (Council of Europe (2000)).

Em suma, entende-se que as autarquias locais deverão estar conscientes de que possuir um saldo orçamental equilibrado, com um nível de dívida sustentável, e capacidade para honrar todos os seus compromissos, é um forte mecanismo para estar em consonância com o governo central, de forma a alcançar o objetivo de consolidação orçamental e equilíbrio do sistema fiscal português.

3.6. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

Perante a dificuldade na gestão da dívida municipal, foram aprovados no âmbito dos sucessivos Orçamentos de Estado e Leis das Finanças Locais, mecanismos de apoio com objetivo de reestabelecer uma situação financeira equilibrada. Neste sentido, foram aprovados os seguintes mecanismos de apoio às autarquias locais:

- I. Saneamento Financeiro Municipal;
- II. Reequilíbrio Financeiro Municipal;
- III. Fundo de Apoio Municipal (FAM);
- IV. Programas Pontuais: Programa de Pagamentos a Tempo e Horas (PPTH); Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE 1 e PREDE 2); Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

I. Saneamento Financeiro Municipal

O artigo n.º 57, da RFALEI argumenta que os municípios que se encontrem em uma situação de endividamento excessivo permanente deverão recorrer aos contratos de Saneamento Financeiro, como um mecanismo de recuperação financeira.

É de salientar que a adesão aos referidos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano.

Neste sentido, os municípios deverão recorrer a instituições financeiras com desígnio de obter empréstimos para saneamento financeiro, quando no final do exercício e nos termos do n.º1 do artigo 58.º, da RFALEI, ultrapasse o limite da dívida total previsto ou quando “ (...) o montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”

Ainda ao abrigo do artigo 58.º, é referido que se a dívida total do município estiver entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro.

Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo de vencimento superior a 14 anos, com um período máximo de carência de um ano. É de salientar que estes pedidos de empréstimos são instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro que deverá incluir a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município.

O n.º1 do artigo 59.º, da RFALEI refere que o município deverá fazer refletir no plano de saneamento financeiro, entre outras cláusulas, “ (...) as medidas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios: a) Da contenção da despesa

corrente, com destaque para a despesa com o pessoal; b) Da racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respectivas fontes de financiamento; c) Da maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património.”

O não cumprimento do plano de saneamento financeiro é comunicado pela assembleia municipal à DGAL, e implica, até à resolução das causas que lhe deram origem, a retenção das transferências a efetuar para pagamento à instituição financeira respetiva ou aos credores, conforme a causa de incumprimento invocada. Conforme o previsto no n.º 4 do artigo 60.º da RFALEI, as referidas retenções serão afetas ao Fundo de Regularização Municipal (FRM).

II. Reequilíbrio Financeiro Municipal

O Reequilíbrio Financeiro Municipal é um mecanismo de recuperação financeira municipal, à semelhança do Saneamento Financeiro. Os contratos de reequilíbrio financeiro destinam-se à resolução de situações de rutura financeira, com a finalidade de reposição de uma situação financeira equilibrada.

Em conformidade com o artigo 61.º da RFALEI, assiste-se à condição de rutura financeira municipal sempre que a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

É de salientar que é necessário recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), para se iniciar o processo de recuperação financeira.

III. Fundo de Apoio Municipal (FAM)

Em conformidade com o n.º1 do artigo 63.º, o FAM tem por objetivo prestar assistência financeira aos Municípios que se encontrem em situações de Saneamento Financeiro e Reequilíbrio Financeiro Municipal, nos termos previstos na Lei n.º73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), bem como efetuar a sua prevenção, através da implementação de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

A Lei n.º53/2014, de 25 de agosto, estabelece o regime jurídico de recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Nos termos do n.º1, do artigo 23.º da Lei n.º53/2014, de 25 de agosto, *“A recuperação financeira municipal realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o município, denominado por Programa de Ajustamento Municipal (PAM).”* O PAM é celebrado pelo prazo necessário à redução, pelo município, do seu endividamento até 31 de dezembro de cada ano, a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Assim e em conformidade com o n.º5, do artigo 23.º, da Lei n.º53/2014, de 25 de agosto *“O PAM deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível, com base nos seguintes mecanismos:*

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:*
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;*
 - ii) Maximização da receita própria;*
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.*
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;*
- c) Assistência financeira.”*

Caso a dívida total dos municípios estejam entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, e caso estes ainda não estejam abrangidos

pelo mecanismo de recuperação financeira municipal, os municípios podem optar pelo recurso ao Saneamento Financeiro ou ao FAM.

IV. Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)

A Resolução do Conselho de Ministros n.º34/2008, de 22 de fevereiro, estabelece o Programa Pagar a Tempo e Horas, adiante designado PPTH, aplicável aos municípios portugueses. No preâmbulo da referida resolução, é feita referência a vários estudos internacionais que concluíram que comparativamente a outros países da Europa, Portugal possui um prazo médio de pagamentos expressivamente superior.

O PPTH tem como principal objetivo dar apoio à diminuição dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, abrangendo serviços e fundos da administração direta e indireta do Estado, Regiões Autónomas, municípios e empresas públicas.

Com isto, e tendo em consideração que a prática de prazos de pagamento alargados pelas administrações públicas e empresas públicas tem um efeito de arrastamento a toda a economia, pretende-se aproximar os prazos de pagamento nas transações comerciais para níveis próximos dos padrões internacionais. Alcançando este objetivo é possível criar um ambiente mais favorável a negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços e criando condições para uma concorrência mais saudável.

O PPTH surgiu como um complemento aos mecanismos de saneamento e reequilíbrio financeiros municipais previstos na Lei das Finanças Locais.

Nos termos do n.º3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º34/2008, de 22 de fevereiro, *“o programa inclui as seguintes medidas: a) Monitorização e publicitação da evolução dos indicadores dos prazos médios de pagamento a fornecedores; b) Estabelecimento de objetivos de prazos de pagamento a fornecedores e criação de incentivos associados ao grau de cumprimento dos objetivos; c) Implementação de melhorias operacionais destinadas à agilização dos atos de pagamento a fornecedores; d) Criação de mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazo, no caso específico das Regiões Autónomas e dos municípios.”*

Nos termos do n.º6 da mesma Resolução, *“Para os efeitos deste Programa, o prazo médio de pagamentos a fornecedores (PMP) de cada entidade pública registado no final do trimestre t é definido pelo seguinte indicador³:”*

$$PMP = \frac{\sum_{t-3}^t \left(\frac{DF}{A} \times 91,25 \right)}{4} \quad \text{Equação 10.}$$

Legenda:

- **PMP**: Prazo Médio de Pagamentos;
- **DF**: Valor da dívida de curto prazo a fornecedores, observado no final de um trimestre;
- **A**: Aquisições de bens e serviços efetuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas.

³ O indicador foi definido nos termos do n.º4 do Despacho n.º9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado a 13 de abril, no Diário da República n.º71, 2.ª série, Parte C.

Tendo por base a variação homóloga do PMP registado no final do 4.º trimestre do ano, é realizada a avaliação do grau de cumprimento dos objetivos de prazos de pagamento a fornecedores.

Os municípios que estejam aptos a aderir ao programa podem contrair empréstimos a médio e longo prazos, destinado ao pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores, nos termos do artigo 128.º da Lei n.º 67 -A/2007, de 31 de dezembro (OE para 2008), na condição de não se verificar o incumprimento dos limites de endividamento líquido previstos.

De acordo com o n.º25 da Resolução do Conselho de Ministros n.º34/2008, de 22 de fevereiro, *“O financiamento é composto por dois empréstimos de médio e longo prazos, um a conceder por uma instituição de crédito, correspondendo a 60 % do total do financiamento, e outro a conceder pelo Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, correspondendo a 40 % do total do financiamento.”*

No âmbito deste programa, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças apenas poderá conceder empréstimos aos municípios até ao limite máximo de 150 milhões de euros. As instituições de crédito apenas poderão conceder o empréstimo até cinco anos improrrogáveis.

São excluídos das operações de financiamento abrangidas pelo PPTH, os municípios que se encontrem em situação de violação dos limites de endividamento líquido, bem como os que se encontrem abrangidos pelos mecanismos de saneamento financeiro ou reequilíbrio financeiro, independentemente de já terem contraído os empréstimos para esse fim.

V. Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

As Resoluções do Conselho de Ministros n.º191-A/2008, de 27 de novembro e n.º29/2009, de 30 de março (PREDE I e PREDE II, respetivamente), aprovaram os Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, que tinham como objetivo garantir o pagamento a credores privados das dívidas vencidas dos municípios, na sequência do objetivo de redução de prazos de pagamentos a fornecedores do Programa Pagar a Tempo e Horas.

Uma vez que o acesso ao financiamento se encontra mais vedado devido ao atual contexto económico internacional, o Governo decidiu implementar a medida de reforço de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração direta e indireta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, desenvolvendo assim um programa de regularização extraordinária de dívidas a fornecedores.

Assim, e com a criação de linhas de financiamento a médio e longo prazo, a funcionar nos mesmos termos do programa PPTH, e alargando os critérios de elegibilidade de forma a abranger um leque mais vasto de municípios, pretendeu-se com estes programas encaminhar os municípios para o efetivo pagamento das dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas.

O PREDE I e II permitiram candidaturas de acesso à linha de financiamento de médio e longo prazo de todos os municípios, com exceção dos municípios que se encontrassem enquadrados em pelo menos três das situações previstas no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março⁴, nomeadamente, *“a) Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo previsto no artigo 39.º da LFL; b) Endividamento líquido superior a 175 % das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da LFL; c) Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior; d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em*

⁴ Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais.

percentagem da receita total superior a 300 %; e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores, superior a seis meses; f) Violação das obrigações de redução dos limites de endividamento previstos no n.º 2 do artigo 37.º e no n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL (...)”, e não tivessem declarado tal situação até à data de apresentação da candidatura ao PREDE, até ao limite de cabimento da dotação disponível para os empréstimos a conceder pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

VI. Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

A Lei n.º43/2012, de 31 de agosto criou o Programa de Apoio à Economia Local, designado de PAEL, que surgiu com o objetivo de criar um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios permitindo que estes possam estabelecer um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento das dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias.

Nos termos do n.º3, do artigo 1.º da Lei n.º43/2012, de 31 de agosto, *“Os municípios aderentes ao PAEL são autorizados a celebrar um contrato de empréstimo com o Estado nos termos e condições definidos pela presente lei.”*. É de salientar que o limite de endividamento de médio e longo prazo não prejudica a contração de empréstimos porém, o empréstimo, e nos termos do n.º5, do artigo 1.º, *“(…) não pode conduzir ao aumento do endividamento líquido do município conforme estabelecido na Lei das Finanças Locais (...)”*.

Os municípios que queiram aderir a este programa são enquadrados em dois programas, de acordo com a sua posição financeira. O programa designado como Programa I compreende os municípios que se encontram abrangidos pelo plano de reequilíbrio financeiro, e aqueles que a 31 de dezembro de 2011, se encontravam em uma situação de desequilíbrio estrutural. Neste caso o empréstimo vigora por um período máximo de 20 anos, sem diferimento de início de período de amortização, e em que a importância máxima de financiamento obrigatória igual a 100 % do montante elegível⁵. Os municípios que se encontrem enquadrados neste programa deverão ter em consideração as seguintes medidas: determinação da participação variável no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) à taxa máxima prevista nos termos do artigo 20.º da Lei das Finanças Locais; fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município.

O programa designado como Programa II compreende os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), conforme se prevê no artigo 2.º da Lei n.º43/2012, de 31 de agosto. Para este caso, o empréstimo tem o prazo máximo de vigência de 14 anos, sem diferimento de início de período de amortização, sendo o montante mínimo de financiamento de 50% e o montante de financiamento não pode exceder 90% do montante elegível.

É de salientar que os planos possuem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo desta forma, conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que comprovem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em vista alcançar uma diminuição e racionalização da despesa corrente e de capital, criar

⁵ O montante elegível, nos termos do n.º3, do artigo 3.º da Lei n.º43/2012, de 31 de agosto, *“corresponde à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso a 31 de março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).”*

regulamentos de controlo interno, otimizar a receita própria e intensificar o ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.

O n.º2, do artigo 11.º, da Lei n.º43/2012, de 31 de agosto refere que *“Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor das prestações em atraso, independentemente dos limites previstos na Lei das Finanças Locais, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF.”*

3.7. MECANISMOS DE CONTROLO E ALTERNATIVAS AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

3.7.1. LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA)

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) foi aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e nos termos do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

O principal objetivo da LCPA, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, consiste no facto de a execução orçamental não poder conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso. Assim, entende-se que no final de cada mês, os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior. A LCPA surge assim como um mecanismo auxiliador do controlo da dívida municipal, para que se evite, mais tarde, o recurso ao crédito.

A LCPA aplica-se a todas as entidades previstas no artigo 2.º da Lei de enquadramento orçamental⁶, nomeadamente todas as entidades tenham sido incluídas no sector das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional (Instituto Nacional de Estatística - INE), referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.

Nos termos do n.º1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, *“Consideram -se pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.”*

A LCPA foca três aspetos principais: compromissos, passivos e contas a pagar. De acordo com o publicado no manual de apoio à aplicação da LCPA no subsector da administração local, entende-se que: *“(…) a) Os compromissos correspondem a obrigações assumidas no ato do envio de nota de encomenda ou ordem de compra, contratos ou documentos equivalentes; b) Os passivos correspondem a obrigações da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos, incluindo assim todos os compromissos assumidos cujos bens e ou serviços já tenham sido entregues e/ou prestados; c) As contas a pagar são o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis (e.g. passivos com fatura ou documento equivalente onde esteja fixada a data do seu pagamento); d) As contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes, constituem os pagamentos em atraso.”*

Segundo o n.º1 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, *“Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos*

⁶ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

disponíveis⁷, referidos na alínea f) do artigo 3.º,” nomeadamente “ (...) as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenha sido comprometido ou gasto: i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento; iv) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes; v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas (...)”.

A assunção dos compromissos terá que ser realizada até ao 5.º dia útil de cada mês, dia em que as entidades devem determinar os fundos disponíveis. É de salientar que os compromissos assumidos não podem ultrapassar o montante apurado dos fundos disponíveis.

Por sua vez, a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia obrigatória.

Caso os municípios aumentem os pagamentos em atraso não poderão beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis e apenas poderão beneficiar da aplicação da exceção constante do n.º 1 do artigo 4.º, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Ressalva-se que os municípios que estejam ao abrigo de um programa de assistência económica, não poderão aumentar o seu valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de incorrerem em uma multa calculada nos termos do n.º 3 e seguintes do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Nos termos do n.º do artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, é acometido aos municípios a responsabilidade de procederem, “ (...) mensalmente, ao registo da informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso (...)”, no sítio da internet da DGAL.

3.7.2. EMISSÃO DE DÍVIDA MUNICIPAL

A emissão de obrigações municipais é um mecanismo de emissão de dívida municipal já consagrada no artigo 49.º da RFALEI, ou seja inserida no regime de crédito dos municípios.

Em Portugal esta não é uma prática comum, porém em outros países europeus, a emissão de obrigações para o financiamento das atividades desenvolvidas pelos municípios, tem-se revelado uma prática ativa.

A entidade que emite as obrigações (município) é o emitente, enquanto o investidor que as subscreve é o obrigacionista. O obrigacionista tem, por norma, direito a receber os juros de forma cíclica, pelos montantes emprestados, e a recuperar os montantes emprestados no vencimento do empréstimo (reembolso). A maturidade de uma obrigação corresponde à data em que o capital em dívida é reembolsado aos investidores, sendo portanto o momento em que o emitente extingue a sua dívida perante os obrigacionistas.

Segundo Rebelo, M. (2004) os títulos de dívida municipal devem ter uma estrutura específica, nomeadamente, para emissões de longo prazo, com maturidades elevadas, taxa fixa e

⁷ Integram ainda os fundos disponíveis: os saldos transitados do ano anterior e os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2.º da LCPA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento.

lançadas no mercado doméstico. Segundo a autora, os benefícios da emissão de dívida obrigacionista são: i) taxas de juro mais favoráveis em relação ao crédito bancário; ii) prazo de financiamento mais alargado, quando comparado com o sistema bancário; iii) aumento de investidores que incitará a uma maior competitividade na gestão da dívida pública municipal; iv) reforço do poder local; v) associar os municípios às suas atividades de desenvolvimento tornando-os possuidores de uma parte da emissão; e por fim vi) cria maior eficiência e transparência na gestão financeira municipal e alocação de recursos.

Assim, entende-se que a emissão de dívida municipal pode constituir uma alternativa ao esquema de financiamento municipal.

3.7.3. CONTRATOS DE LOCAÇÃO FINANCEIRA

Os contratos de locação financeira ou contratos de *leasing* consistem um termo contratual nos quais o locador transfere para o locatário, o direito a usufruto de um determinado bem, por um determinado período de tempo, por contrapartida do pagamento de uma renda (fixa ou variável) por parte do locatário.

Nos termos do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho, que aprova o Regime Jurídico do contrato de locação financeira, *“A locação financeira é o contrato pelo qual uma das partes (locador) se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra (locatário) o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados.”*

Segundo o artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho, a locação financeira tem como objeto quaisquer bens, móveis ou imóveis, suscetíveis de serem cedidos ao locatário. Entende-se por locatário a entidade que irá usufruir do bem locado, mediante o pagamento de uma renda. No final do contrato, o locatário poderá exercer a opção de compra, tornando-se o proprietário final do bem locado.

É de salientar que a celebração de um contrato de locação financeira por uma autarquia local deve obedecer às condições previstas para a contratação pública relativas à aquisição de bens e serviços estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Assim, e em conclusão, entende-se que o *leasing* constitui uma forma de financiamento adicional e alternativa pois, assume-se como uma operação equivalente a uma aquisição de um bem financiada através de um empréstimo a longo prazo, a reembolsar através de pagamentos de prestações periódicas. É de denotar que o *leasing* dispensa um investimento inicial avultado, constituindo uma forma de financiamento de fácil acesso, de rápida análise e decisão.

3.7.4. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPP)

Face à necessidade de financiar os seus investimentos, e com falta de recursos próprios, as autarquias locais poderão ver como solução as parcerias público-privadas (PPP)⁸. As PPP permitirão uma aproximação entre as autoridades locais e o sector privado com vista à realização de projetos que contribuem para o desenvolvimento regional e local. Segundo Alves (2002), as PPP consistem numa atividade para a prestação de bens ou serviços, como servem igualmente, para gerir, manter e conservar a coisa pública, bem como facultar o seu uso a terceiros.

⁸ Entende-se por parcerias público-privadas (PPP), os contratos assinados entre uma entidade pública, administração central ou empresa pública, e uma entidade privada, destinado à satisfação de uma necessidade coletiva ou por outras palavras, um investimento de interesse público.

Alguns municípios portugueses já têm recorrido às PPP, com vista à criação de empresas municipais com capitais maioritariamente públicos para a prestação de alguns serviços públicos (água, águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana, etc.).

Porém, as PPP são alvo de diversas críticas, nomeadamente, pela falta de uma completa regulamentação específica e o facto de a sua execução ser cumprida a nível municipal têm comprometido a sua eficácia e, por vezes, a sua própria sustentação financeira, mas também demonstram uma elevada eficiência e eficácia na resolução de projetos de médio e longo prazo, nos municípios portugueses.

3.7.5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

O Orçamento Participativo (OP), segundo Luchman (2007), consiste num modelo de gestão que possibilita a participação da população nas discussões e definições em torno do orçamento, predominantemente no âmbito municipal. Esta vertente participativa no orçamento impõe-se como um fator inovador, na medida em que a população não é apenas consultada quanto aos investimentos públicos, como também é capacitada para deliberar sobre prioridades, constituindo uma participação ativa na execução e controlo do orçamento.

Como amplamente destacado pela literatura, a difusão do OP ocorreu a partir do modelo da cidade de Porto Alegre, no Brasil (desde 1989), a partir de uma tentativa de articulação entre os princípios da democracia representativa e da democracia participativa. Os impactos da inovação institucional sob a governação democrática nos locais em que foram implementados têm sido objeto de uma contínua e extensa bibliografia despertando a atenção dos pesquisadores.

O OP tem vindo a constituir-se uma importante inovação institucional da democracia, em todo o mundo. Adotar o OP desencadeia a racionalização dos gastos públicos, a universalização de procedimentos, a produção de *accountability*, a produção de cidadania, a promoção da educação política democrática, o desenvolvimento do espírito e ajuste cívico, entre outros. Os objetivos de um projeto de OP passam por melhorar a eficiência da administração pública, reordenar prioridades ao nível social, e “democratizar a democracia”.

Nestes termos, entende-se que o OP poderá ser uma mais-valia na redução do endividamento, uma vez e como já referido este processo levará a uma melhoria na alocação de recursos e na definição de prioridades de investimentos, permitindo uma maior consciencialização sobre os recursos municipais, os seus limites e origens, controlando o nível de endividamento.

3.8. SÍNTESE

Este capítulo inicia com uma revisão de literatura dos estudos relacionados com tema, nomeadamente ao nível dos determinantes de endividamento. Nestes termos, foram abordadas três teorias, designadamente: a teoria da escolha pública, mais concretamente nos ciclos politico-orçamentais; a teoria da ilusão fiscal e a teoria institucional.

A literatura relativa ao tema da teoria da escolha pública estuda de que forma os políticos locais, no âmbito da sua gestão e com o seu desejo de serem reeleitos, influenciam algumas variáveis económicas e a consequente evolução da economia. Os estudos que abordam a teoria da ilusão fiscal alegam que as transferências efetuadas do governo central para os municípios, podem constituir um instrumento de ilusão fiscal, uma vez que pode levar os cidadãos a não terem a real noção dos custos de financiamento de projetos. Ao nível da teoria institucional, destacam-se os estudos que tentam explicar a influência que os diferentes partidos, bem como as restrições legais e os mercados financeiros, têm sobre o endividamento.

Todavia, é de salientar que a literatura relacionada com o tema é escassa, porém conclui-se que esta revisão permite obter uma visão mais esclarecedora sobre as razões que muitas vezes motivam o endividamento.

Conscientes de que as transferências da administração central para os municípios e as receitas próprias destes, nem sempre são suficientes para fazer face ao prosseguimento das obrigações conduz, à necessidade de estes se financiarem junto de instituições de crédito e fornecedores. Assim e neste sentido, têm sido impostas, aos municípios, medidas de controlo ao endividamento municipal, para efeitos do cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município, quer pela Lei do Orçamento de Estado quer pela Lei das Finanças Locais.

No âmbito da Lei das Finanças Locais, são estabelecidos limites ao endividamento municipal, quer ao nível da dívida financeira (limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo, e limite à capacidade de endividamento de curto prazo (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto)) quer ao nível da dívida comercial (limite de endividamento líquido (Lei n.º 92/2007, de 15 de janeiro)). No âmbito da Lei do Orçamento de Estado, os limites ao endividamento correspondem ao limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo (dívida financeira) e à limitação dos pagamentos em atraso (dívida comercial).

O endividamento municipal agravou-se à medida que a crise económico-financeira deflagrou, produzindo um efeito negativo sobre a economia nacional, uma vez que contribui para o cálculo do nível global da dívida pública.

Nas autarquias locais existe o problema da restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*), que acontece quando a expectativa de que o governo central assuma parte do endividamento excessivo, leva a que os governos subnacionais não tomem decisões financeiras prudentes – problema do risco moral. Foi nestes termos, que as preocupações por parte do governo nacional aumentaram substancialmente, levando a que estes, juntamente com o PAEF estabelecessem metas macroeconómicas de forma a limitar as fontes de endividamento, como as diretrizes definidas no âmbito dos diversos OE (como as mencionadas no capítulo 3), exigindo aos governos subnacionais o controlo do nível de endividamento. Assim, entende-se que as autarquias locais ficarão com o ónus de equilibrar as suas contas de forma a apresentarem um saldo orçamental equilibrado, e um nível de dívida sustentável, de forma a ajudarem o governo central a alcançar o objetivo de consolidação orçamental e equilíbrio do sistema fiscal português.

Todavia, e perante a dificuldade na gestão da dívida municipal, foram aprovados no âmbito dos sucessivos Orçamentos de Estado e Leis das Finanças Locais, mecanismos de apoio com objetivo de reestabelecer uma situação financeira equilibrada, nomeadamente: o Saneamento Financeiro Municipal, o Reequilíbrio Financeiro Municipal, o FAM e programas pontuais como o Programa de Pagamentos a Tempo e Horas (PPTH), o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE 1 e PREDE 2) e o PAEL.

Para evitar um cenário de endividamento municipal, foram apresentados mecanismos de controlo e alternativas ao endividamento municipal, como a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), a emissão de obrigações municipais, os contratos de locação financeira ou contratos de *leasing*, as parcerias público-privadas (PPP) e o Orçamento Participativo (OP).

Por fim, num estudo futuro, e com base neste enquadramento poderá ser pertinente estimar um modelo que permita identificar os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses e identificar as medidas de recuperação financeira que atuam com mais eficiência e eficácia, bem como seria interessante desenvolver um estudo econométrico ao nível municipal, que investigasse o impacto da crise económico-financeira nas contas municipais, focando de forma pormenorizada o impacto desta ao nível do endividamento municipal, de forma a dar a conhecer como se comportam as contas municipais perante situações de crise.

CAPÍTULO 4 - ANÁLISE EMPÍRICA

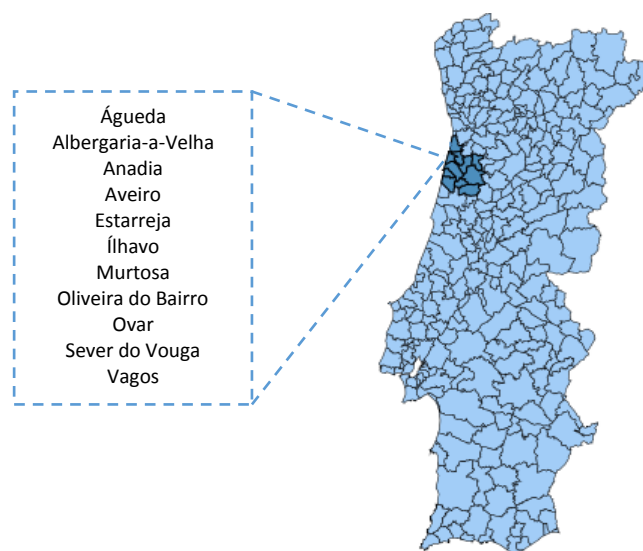
4.1. SUMÁRIO

O presente capítulo tem como objetivo efetuar uma análise estatística, pormenorizada, dos municípios da CIRA, de forma a avaliar a problemática do endividamento. O capítulo inicia com a apresentação da amostra e metodologia adotada neste estudo. Posteriormente, seguem-se as estatísticas descritivas enquadradas na análise financeira, económica e patrimonial (ponto 4.3) e na análise da execução orçamental (ponto 4.4) e interpretam-se os resultados obtidos.

4.2. AMOSTRA E METODOLOGIA

Os dados desta investigação foram extraídos das Contas de Gerência dos Municípios que compõem a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), que é uma instituição pública de natureza associativa e âmbito territorial que visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram, ou seja, Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. A análise é efetuada tendo em conta um horizonte temporal de nove anos, de 2005 a 2013, uma vez que a informação disponibilizada anterior a 2005 é mais diminuta. A informação financeira, económica e patrimonial dos municípios utilizada, está disponível no sítio da internet da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), designado de “Portal Autárquico”⁹ e nos anuários financeiros dos municípios Portugueses. Assim, as análises estatísticas que se seguem foram efetuadas tendo em consideração algumas metodologias utilizadas por Carvalho, et al (2012), e pretendem mostrar a condição económica e financeira dos municípios da CIRA.

Figura 1. Localização dos Municípios da CIRA no Mapa de Portugal Continental.



Fonte: elaboração própria.

⁹ Ver “Portal Autárquico” em: <http://www.portautarquico.pt/>.

4.3. ANÁLISE FINANCEIRA, ECONÓMICA E PATRIMONIAL DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

A análise financeira, económica e patrimonial, consiste em efetuar uma análise pormenorizada do balanço e da demonstração de resultados, nos seguintes campos:

- Ativo;
- Fundos Próprios;
- Passivo (no qual se inclui a análise aos limites do endividamento);
- Proveitos, Custos e Resultados.

4.3.1. ATIVO DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

O controlo e a transparência da atividade financeira e das relações financeiras dos municípios portugueses constituem objetivos e princípios definidos pelo POICAL, bem como pelo Tribunal de Contas que, através da resolução n.º4/2001, inclui os documentos de prestação de contas a lhe serem apresentados, informação financeira, económica e patrimonial muito similar à apresentada pelas empresas públicas e privadas antes do lançamento do novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC), Carvalho, et al. (2012). Assim, entende-se que o balanço e a demonstração de resultados e os respetivos anexos constituem os principais mapas do sistema de contabilidade patrimonial, que assenta na base do acréscimo ou do princípio da especialização do exercício.

No quadro 4 são apresentados os valores das componentes do ativo dos balanços dos municípios da CIRA, entre os anos de 2005 e 2013, e o quadro 5, demonstra as suas variações em termos absolutos e percentuais.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE EMPÍRICA

Quadro 4. Componentes do Ativo do Balanço dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Ativo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bens e Recursos Naturais	360 789 077	375 251 704	393 042 958	514 688 165	553 931 157	609 065 194	617 332 662	627 561 207	652 506 991
Imobilizado Incorpóreo	1 096 294	1 442 641	1 668 476	1 882 218	2 145 106	2 343 388	2 514 845	2 597 263	3 001 857
Imobilizado Corpóreo	523 272 538	568 757 016	636 622 149	731 554 645	808 258 372	830 544 253	874 492 174	936 111 878	997 439 975
Total Imobilizado	885 157 909	945 451 362	1 031 333 583	1 248 125 028	1 364 334 636	1 441 952 835	1 494 339 681	1 566 270 348	1 652 948 824
Investimentos Financeiros	17 760 592	20 248 841	20 822 653	24 757 261	35 747 979	37 535 457	37 836 276	44 346 943	44 293 408
Existências	2 293 065	2 491 455	3 086 571	4 451 895	5 219 334	5 617 113	5 661 945	5 625 446	5 118 275
Dívidas de Terceiros	21 331 176	26 576 299	26 620 424	14 814 276	26 001 899	44 447 632	51 561 283	32 337 634	27 051 903
Títulos Negociáveis	152 216	159 204	126 562	495	495	495	495	0	0
Depósitos e Caixa	16 898 639	16 811 154	19 667 568	27 399 514	28 392 713	30 467 615	32 901 623	37 537 573	45 725 266
Acréscimos e Deferimentos	1 225 787	1 488 667	3 220 087	3 434 866	5 670 100	6 325 737	3 180 632	3 998 219	3 846 389
Total Ativo	944 819 383	1 013 226 982	1 104 877 447	1 322 983 334	1 465 367 156	1 566 346 884	1 625 481 934	1 690 116 163	1 778 984 064

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 136.

Quadro 5. Evolução do Ativo do Balanço dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Ativo	Variação em M€							
	05 - 06	06 - 07	07 - 08	08 - 09	09 - 10	10 - 11	11 - 12	12 - 13
Bens e Recursos Naturais	14 462 627	17 791 254	121 645 207	39 242 992	55 134 037	8 267 467	10 228 545	24 945 784
Imobilizado Incorpóreo	346 347	225 835	213 742	262 889	198 281	171 457	82 418	404 594
Imobilizado Corpóreo	45 484 478	67 865 132	94 932 496	76 703 728	22 285 881	43 947 921	61 619 704	61 328 098
Total Imobilizado	60 293 453	85 882 221	216 791 444	116 209 608	77 618 200	52 386 845	71 930 667	86 678 476
Investimentos Financeiros	2 488 249	573 812	3 934 608	10 990 718	1 787 478	300 819	6 510 667	-53 536
Existências	198 390	595 116	1 365 324	767 439	397 779	44 832	-36 500	-507 171
Dívidas de Terceiros	5 245 123	44 125	-11 806 148	11 187 623	18 445 732	7 113 651	-19 223 649	-5 285 731
Títulos Negociáveis	6 988	-32 642	-126 067	0	0	0	-495	0
Depósitos e Caixa	-87 485	2 856 413	7 731 946	993 199	2 074 902	2 434 008	4 635 950	8 187 693
Acréscimos e Deferimentos	262 880	1 731 420	214 779	2 235 234	655 637	-3 145 105	817 587	-151 830
Total Ativo	68 407 599	91 650 465	218 105 887	142 383 821	100 979 728	59 135 051	64 634 228	88 867 902

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 137.

Dos quadros 4 e 5 é possível concluir que em 2013, o imobilizado (bens e recursos naturais, incorpóreo e corpóreo) apresenta tal como o observado nos anos anteriores mais de 90% do ativo total dos municípios da CIRA. É de salientar que nos anos de 2005 a 2007, nem todo o imobilizado existente se encontrava devidamente avaliado e contabilizado, pelo que se verifica o incremento registado. No ano 2008 assiste-se a um aumento do imobilizado de 121.645.207 euros, face ao ano 2007.

Gráfico 1. Estrutura do Ativo dos Municípios da CIRA (no ano 2013).



Fonte: elaboração própria.

Nestes termos, e com base no gráfico supramencionado é possível concluir que as rubricas do ativo mais significativas são os bens e recursos naturais, o imobilizado corpóreo, os investimentos financeiros, as dívidas de terceiros, e os depósitos e caixa.

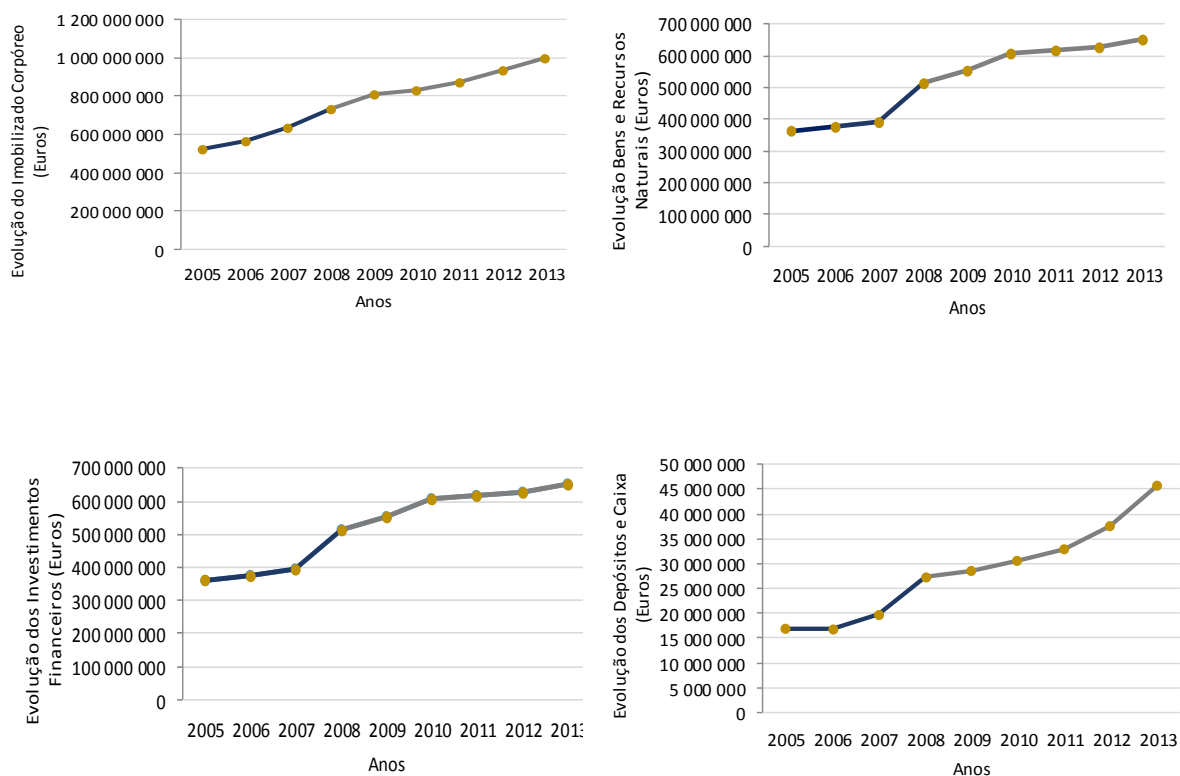
A maior componente do imobilizado, para o conjunto de anos analisados é o imobilizado corpóreo. Em 2013 o imobilizado corpóreo representa 56% do total do imobilizado dos municípios da CIRA. O imobilizado corpóreo engloba rubricas de elevada representatividade como os edifícios e terrenos, bem como engloba outras rubricas de valor mais residual como, ferramentas e utensílios, equipamento administrativo, de transporte e básico o imobilizado em curso e outros. Pela figura 1 constata-se que o imobilizado corpóreo deteve uma quebra no ano 2010, na ordem dos 2,13% face ao ano 2009, conforme se pode verificar pelo quadro 5. Todavia, e de um modo geral, a rubrica teve uma tendência crescente devido à absorção progressiva do imobilizado em curso.

A segunda maior componente do imobilizado corresponde aos bens e recursos naturais, que corresponde em 2013 a 37% do imobilizado. Os bens e recursos naturais são compostos pelas seguintes rubricas: terrenos, edifícios, outras construções, património histórico artístico e cultural, bens de domínio público em curso. As rubrica terrenos e a rubrica outras construções, são aquelas que detêm uma maior representatividade. Pela figura 1 verifica-se um forte crescimento da rubrica no ano 2008 face a 2007, em termos relativos de 3,33%, ao que corresponde em termos absolutos a um aumento de 121.645.207 euros. Este aumento está associado aos bens e recursos naturais em curso, mais concretamente os terrenos, que passaram a ser contabilizados em definitivo, por força e necessidade da correção do seu registo matricial e predial verificada entre os anos de 2006 e 2009, tendo sido refletida a sua regularização cadastral e contabilística nesse período.

A terceira componente do ativo com mais representatividade no ano de 2013 são as disponibilidades e caixa, que representam os valores dos saldos em caixa, os depósitos em instituições financeiras, e as aplicações em títulos negociáveis. Esta é uma variável difícil de medir, uma vez que o valor da mesma inclui, para além das reais disponibilidades, as operações de tesouraria, nomeadamente os montantes referentes a cauções em bancos de fornecedores ou

clientes, impostos retidos a entregar ao Estado, etc. Esta rubrica apresenta uma trajetória crescente desde o ano 2005 a 2013, porém esse crescimento tornou-se mais significativo comparando o valor de 2013 face a 2012, onde se assiste a um crescimento em termos absolutos de 8.187.693 euros, conforme se verifica no quadro 2.

Gráfico 2. Evolução das Rubricas mais Relevantes no Ativo dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Quadro 6. Evolução das Dívidas de Terceiros dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Evolução das Dívidas de Terceiros											
Municípios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	% Dívida a Receber
Águeda	4 143	33 359	626 528	782 247	-56 079	-393 600	-167 605	-203 416	-124 697	500 880	0,19
Albergaria-a-Velha	41 087	2 726 289	1 925 659	393 376	426 107	146 779	3 706 717	3 489 797	1 696 168	14 551 981	5,37
Anadia	31 080	61 363	76 672	114 540	4 857 301	8 406 369	18 703 651	4 407 604	3 805 851	40 464 431	14,95
Aveiro	5 675 811	4 201 570	3 616 988	4 791 370	9 031 253	8 999 673	6 607 276	6 803 880	7 580 881	57 308 702	21,17
Estarreja	6 303 074	8 359 219	8 244 997	1 980 239	999 178	3 741 387	3 691 688	4 550 116	3 917 684	41 787 582	15,43
Ílhavo	870 842	3 653 982	3 808 145	845 899	944 949	7 726 077	3 989 910	748 955	2 932 467	25 521 227	9,43
Murtosa	23 394	25 037	82 045	326 592	229 463	76 337	69 685	209 501	107 177	1 149 230	0,42
Oliveira do Bairro	1 043 197	1 080 849	2 456 403	567 083	447 302	670 318	2 287 350	1 750 019	1 378 826	11 681 346	4,31
Ovar	3 221 902	2 865 088	2 724 003	1 382 746	4 268 674	10 180 118	5 207 871	4 959 410	2 129 260	36 939 070	13,64
Sever do Vouga	223 864	393 471	336 835	1 534 778	782 369	975 446	1 408 716	735 677	1 516 760	7 907 917	2,92
Vagos	3 892 782	3 176 071	2 722 150	2 095 407	4 071 383	3 918 728	6 056 023	4 886 091	2 111 526	32 930 161	12,16
Total	21 331 176	26 576 299	26 620 424	14 814 276	26 001 899	44 447 632	51 561 283	32 337 634	27 051 903	270 742 526	100,00

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3. Evolução das Dívidas de Terceiros dos Municípios da CIRA.

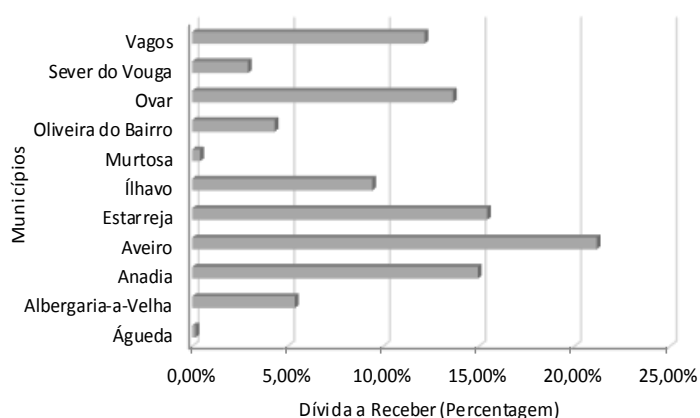


Fonte: elaboração própria.

Os investimentos financeiros constituem igualmente, para o período em análise, uma variável de certa importância. Os investimentos financeiros englobam na sua contabilização, as partes de capital, obrigações e títulos de participação, investimentos em imóveis, outras aplicações financeiras, adiantamentos e imobilizado em curso. As rubricas de maior relevo são as partes de capital e os investimentos em imóveis. Assiste-se a um maior crescimento da rubrica entre os anos 2007 e 2009 (gráfico 2), onde se assiste a um aumento de 2009 face a 2008 (quadro 5), em termos relativos, de 0,57%. Este incremento vai de encontro ao forte investimento em imóveis, efetuado pelas autarquias locais no período de 2006 a 2009.

As dívidas a receber representam uma forte componente do ativo. Os créditos sobre terceiros englobam na sua contabilização, dívidas a receber de médio e longo prazo, empréstimos concedidos (curto prazo), clientes, contribuintes e utentes (curto prazo), Estado e outros entes públicos (curto prazo), administração autárquica (curto prazo), adiantamentos (curto prazo), outros devedores (curto prazo) e outros (curto prazo). Em 2013 as dívidas de terceiros a receber representavam 2% do total do ativo. Pelo gráfico 3, observa-se que esta componente deteve diversas oscilações no período em análise, todavia constata-se um crescimento exponencial da rubrica desde 2008 até ao ano 2011, que pode ser justificado pela grave crise económico-financeira, que deflagrou em meados de 2008.

Gráfico 4. Percentagem de Dívidas a Receber dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

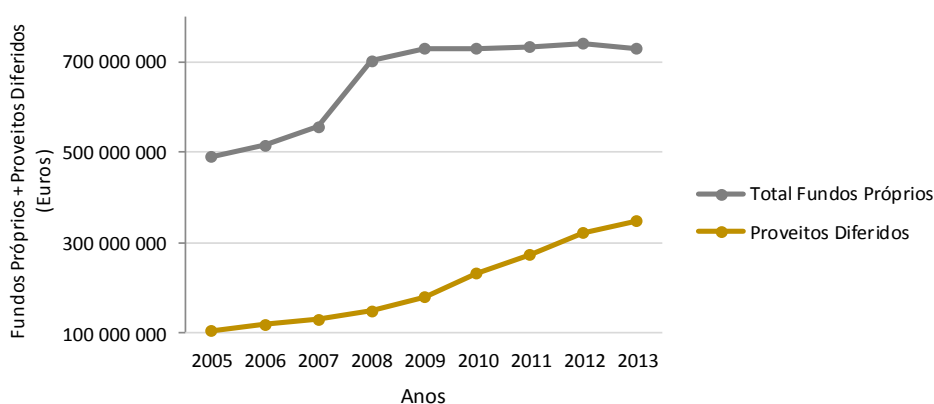
Pelo quadro 6 e gráfico 4 constata-se que os municípios que têm mais dívidas a receberem é o município de Aveiro (21,17%), Estarreja (15,43%), Anadia (14,95%), Ovar (13,64%) e Vagos (12,16%). O município de Águeda é aquele que por sua vez, tem menos dívidas de terceiros por receber, seguindo-lhe o município da Murtosa e Sever do Vouga. Sendo possível às autarquias outorgarem empréstimos (embora esta não seja uma prática generalizada), os municípios de Aveiro, Sever do Vouga e Oliveira do Bairro concederam crédito a terceiros, não sendo possível identificar o tipo de destinatário das mesmas.

Em suma, constata-se que o ativo dos municípios da CIRA, nos anos 2005 a 2013, tem alcançado uma tendência crescente.

4.3.2. FUNDOS PRÓPRIOS (PATRIMÓNIO LÍQUIDO) DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

No gráfico 5 é apresentada a evolução do valor global dos Fundos Próprios e Proveitos Diferidos¹⁰ dos municípios da CIRA. Uma vez que os Fundos Próprios se obtêm pelo diferencial entre o Ativo e o Passivo, é passível dizer-se que os Fundos Próprios representam o património líquido dos municípios. Segundo Carvalho, et al. (2012), o fundo patrimonial (inicial) representou a diferença entre o Ativo e o Passivo, no momento da elaboração do primeiro balanço do município, o que levaria a que o valor desta conta permanecesse igual ao longo dos anos. Todavia, verifica-se que este facto não acontece, apresentando a rubrica uma tendência crescente ao longo dos anos em análise (2005-2013), facto justificado por não se ter concluído o processo de inventariação e avaliação do imobilizado das autarquias.

Gráfico 5. Evolução dos Fundos Próprios e Proveitos Diferidos dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Verifica-se pelo gráfico 5 que os fundos próprios, bem como os proveitos diferidos têm tomado uma tendência crescente para os anos em análise. Nestes termos, e observando o quadro 7 e o quadro 8, verifica-se um aumento nos Fundos Próprios no ano 2008 face a 2007, que representa um incremento, em termos absolutos de 144.835.515 euros, fruto do crescimento da rubrica fundo patrimonial.

Os proveitos diferidos contabilizam as receitas que devem ser reconhecidas como proveitos nos exercícios seguintes, de acordo com o princípio do acréscimo. Esta rubrica detém o volume de transferências destinadas ao investimento, pelo que tem assumido valores crescentes ao longo dos anos.

¹⁰ Registou-se os proveitos diferidos juntamente com os fundos próprios, contrariamente ao formulado pelo POCAL (que faz o registo dos proveitos diferidos no passivo), uma vez que se considera que estes não constituem uma dívida a pagar.

Quadro 7. Componentes dos Fundos Próprios (Património Líquido) dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Fundos Próprios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundo Patrimonial	410 578 363	428 003 479	449 154 678	616 518 643	663 158 160	676 355 450	689 258 416	679 441 342	660 956 084
Reservas	14 826 714	23 593 295	28 872 972	32 017 857	38 391 673	42 302 454	37 626 510	41 128 916	45 218 420
Doações	65 545	67 927	80 446	85 216	91 133	92 932	112 930	154 226	558 099
Subsídios+Cedências+Outros	1 320 805	1 320 805	1 320 805	1 320 805	1 324 405	1 632 296	2 409 117	2 435 115	2 522 202
Resultados Transitados	41 022 849	41 777 174	48 619 867	58 065 937	40 048 517	22 162 443	-3 828 874	6 580 139	7 834 680
Resultados do Exercício	23 510 591	22 913 676	28 610 622	-6 513 552	-12 451 996	-14 116 590	8 561 134	9 744 518	12 200 897
Total Fundos Próprios	491 324 866	517 676 357	556 659 390	701 494 905	730 561 890	728 428 984	734 139 232	739 484 256	729 290 382
Proveitos Diferidos	105 129 196	118 147 889	131 166 582	148 708 213	179 539 740	230 369 990	273 714 560	320 706 353	348 208 192
Total FP + Proveitos Diferidos	596 454 062	635 824 246	687 825 973	850 203 118	910 101 631	958 798 974	1 007 853 791	1 060 190 609	1 077 498 574

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 145.

Quadro 8. Variação das Componentes dos Fundos Próprios (Património Líquido) dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Fundos Próprios	Variação €							
	05 - 06	06 - 07	07 - 08	08 - 09	09 - 10	10 - 11	11 - 12	12 - 13
Fundo Patrimonial	17 425 116	21 151 199	167 363 965	46 639 517	13 197 290	12 902 966	-9 817 074	-18 485 258
Reservas	8 766 581	5 279 677	3 144 884	6 373 816	3 910 781	-4 675 945	3 502 406	4 089 504
Doações	2 382	12 519	4 769	5 917	1 799	19 998	41 297	403 873
Subsídios+Cedências+Outros	0	0	0	3 600	307 892	776 820	25 998	87 087
Resultados Transitados	754 325	6 842 692	9 446 071	-18 017 421	-17 886 074	-25 991 317	10 409 013	1 254 541
Resultados do Exercício	-596 914	5 696 946	-35 124 174	-5 938 444	-1 664 594	22 677 724	1 183 384	2 456 379
Total Fundos Próprios	26 351 490	38 983 033	144 835 515	29 066 985	-2 132 906	5 710 247	5 345 024	-10 193 874
Proveitos Diferidos	13 018 693	13 018 693	17 541 631	30 831 527	50 830 249	43 344 570	46 991 793	27 501 839
Total FP + Proveitos Diferidos	39 370 184	52 001 727	162 377 146	59 898 512	48 697 343	49 054 817	52 336 817	17 307 965

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 145.

4.3.3. PASSIVO DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

4.3.3.1. ESTRUTURA E VARIAÇÃO DO PASSIVO

O passivo refere-se às dívidas que as entidades têm para com terceiros. Nestes termos, foi analisado o passivo dos municípios da CIRA, no horizonte temporal de 2005 a 2013.

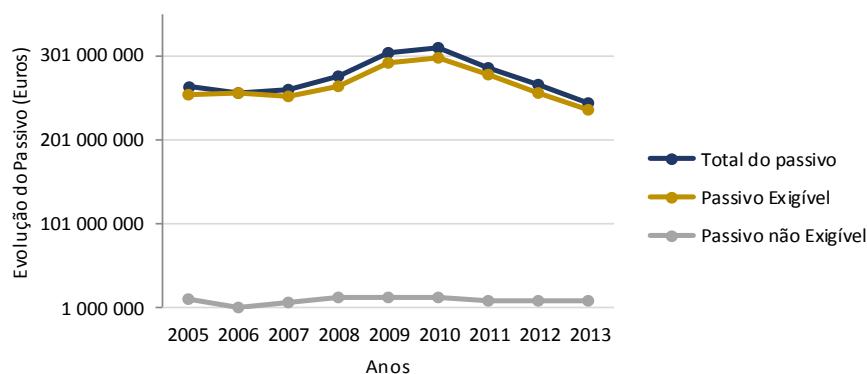
O quadro 10 apresenta a estrutura das componentes do passivo. O passivo é composto pelas dívidas a terceiros (dívidas a médio e longo prazo e a curto prazo), as provisões para riscos e encargos e os acréscimos de custos. O quadro 9 apresenta o peso das componentes do passivo na dívida total. Assim, verifica-se que a componente com maior peso no passivo são as dívidas a médio e longo prazo, que aumentou 21,36% de 2008 para 2009, ao que corresponde em termos absolutos a um aumento de 19.669.948 euros. Este aumento é justificado pelo facto de mais de 60% dos municípios da CIRA terem aumentado as dívidas a médio longo prazo, onde se verifica o maior incremento nos municípios de Aveiro (aumentou a dívida de médio e longo prazo em 11.228.433 euros), Ílhavo (aumentou a dívida de médio e longo prazo em 5.705.433 euros) e Estarreja (aumentou a dívida de médio e longo prazo em 1.513.169 euros). Os municípios de Albergaria-a-Velha, Águeda, Anadia e Ovar, contornaram a tendência e diminuíram em 2009 (face a 2008) a sua dívida de médio e longo prazo.

Em 2008, as dívidas a curto prazo aumentaram em termos absolutos 133.967.801 euros, o que representa um aumento que quase duplicou o valor de 2007. No ano 2008 todos os municípios da CIRA aumentaram as suas dívidas a terceiros, sendo que Aveiro (+58.658.684 euros), Ílhavo (+16.119.122 euros) e Estarreja (+11.080.428 euros) foram as que mais aumentaram. Observa-se que em 2008 a percentagem de dívidas a terceiros era de 61,09% e em 2013 era de 37,06%. O ano de 2006 e 2013 foram os anos em que os municípios da CIRA detiveram menos dívidas a terceiros, 32,01% e 37,36% respetivamente.

As provisões para riscos e encargos e os acréscimos de custos são duas importantes componentes, que embora não se entendam como efetivas dívidas a terceiros deverão ser objeto de análise e registo contabilístico. As provisões para riscos e encargos correspondem a uma previsão de responsabilidades (obrigações presentes com resultado de acontecimento passado com provável necessidade de serem liquidadas), que sofreram um aumento médio absoluto de 4.249.540 euros entre os anos 2008 e 2010, sofrendo de seguida um decréscimo absoluto, em 2011, de 2.923.640 euros.

Os acréscimos de custos resultam de uma operação de final de exercício que obriga a considerar os custos de exercício decorrentes de situações geradas no próprio exercício (por exemplo as remunerações a pagar ao pessoal, os subsídios de férias e natal, são de registo a 31 de dezembro). Constata-se que o ano de 2008 foi aquele em que os municípios da CIRA detiveram menos acréscimos de custos (1,98%), enquanto o ano 2005 foi o ano em que as autarquias mais aplicaram o princípio da especialização do exercício.

A componente das provisões para riscos e encargos e os acréscimos de custos, constituem o passivo não exigível dos municípios, enquanto as dívidas a pagar corresponde ao passivo exigível.

Gráfico 6. Evolução do Passivo dos Municípios da CIRA.

Fonte: elaboração própria.

O passivo não exigível registou os valores absolutos mais elevados em 2009 e 2010, 13.285.327 euros e 13.253.946 euros, ao que corresponde relativamente ao total do passivo uma percentagem de 4,35% e 4,26% respetivamente. Os anos de 2006 e 2007 foram aqueles em que o passivo não exigível dos municípios da CIRA registaram o seu valor mais baixo, 8.853.462 euros e 7.589.877 euros, respetivamente, devido ao facto de não se encontrar disponibilizada informação financeira para esses mesmos anos, relativa às provisões para riscos e encargos.

O passivo exigível corresponde às dívidas a pagar e uma das componentes com maior relevância para a gestão financeira municipal. Assim, calculou-se para cada um dos onze municípios da CIRA, e para os anos de 2005 a 2013, o seu passivo exigível, conforme demonstra o quadro 11. O quadro 12 apresenta as variações absolutas e percentuais do passivo exigível dos municípios da CIRA.

Para o conjunto de anos em análise (2005-2013) constata-se que o município com maior passivo exigível (dívidas a pagar) é o de Aveiro, com um endividamento global médio de 152.853.139 euros. O elevado endividamento global é justificado em 52,82% (726.663.275 euros) pelas dívidas a pagar de curto prazo e em 47,18% (649.014.978 euros) pelas dívidas a pagar de médio e longo prazo. Conforme se pode observar no gráfico abaixo ilustrado, o município de Aveiro registou um progressivo aumento do seu endividamento global, entre os anos de 2005 e 2009, onde este último foi aquele em que o município de Aveiro demonstrou um maior nível de endividamento global, com 213.471.484 euros. Em 2010, verifica-se um abate de cerca de 81 milhões de euros ao passivo exigível, tendência decrescente que se veio a verificar até 2013.

Quadro 9. Componentes e Evolução do Passivo dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Passivo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívidas a Médio e Longo Prazo	128 325 182	170 946 554	122 497 429	155 547 406	175 217 354	166 617 452	162 259 541	155 620 767	144 336 371
Dívidas a Curto Prazo	125 615 680	84 635 548	129 713 947	263 681 748	116 735 184	131 047 294	115 869 880	101 509 993	91 289 662
Total de Dívidas a Terceiros	253 940 862	255 582 102	252 211 377	419 229 155	291 952 538	297 664 746	278 129 421	257 130 760	235 626 033
Provisões para Riscos e Encargos	391 500	0	0	3 860 000	4 380 890	4 507 730	1 584 090	1 584 090	180 000
Acréscimos de Custos	10 117 047	8 853 462	7 589 877	8 524 422	8 904 437	8 746 216	7 673 647	7 151 968	8 560 966
Passivo não Exigível	10 508 547	8 853 462	7 589 877	12 384 422	13 285 327	13 253 946	9 257 737	8 736 058	8 740 966
Total do Passivo (sem proveitos diferidos)	264 449 409	264 435 564	259 801 254	431 613 577	305 237 865	310 918 692	287 387 159	265 866 818	244 367 000

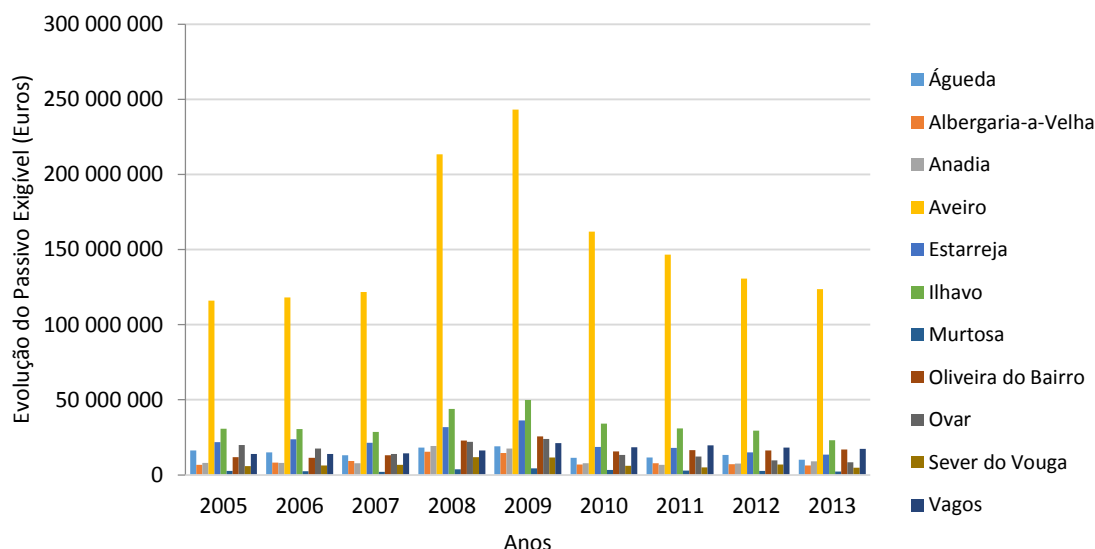
Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 148.

Quadro 10. Estrutura do Passivo (em termos percentuais) dos Municípios da CIRA.

Unidade: percentagem.

Passivo	Estrutura (peso das componentes no total do passivo)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívidas a Médio e Longo Prazo	48,53	64,65	47,15	36,04	57,40	53,59	56,46	58,53	59,07
Dívidas a Curto Prazo	47,50	32,01	49,93	61,09	38,24	42,15	40,32	38,18	37,36
Total de Dívidas a Terceiros	96,03	96,65	97,08	97,13	95,65	95,74	96,78	96,71	96,42
Provisões para Riscos e Encargos	0,15	0,00	0,00	0,89	1,44	1,45	0,55	0,60	0,07
Acréscimos de Custos	3,83	3,35	2,92	1,98	2,92	2,81	2,67	2,69	3,50
Passivo não Exigível	3,97	3,35	2,92	2,87	4,35	4,26	3,22	3,29	3,58
Total do Passivo (sem proveitos diferidos)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 148.

Gráfico 7. Evolução do Passivo Exigível (dívida a pagar) dos Municípios da CIRA.

Fonte: elaboração própria.

O município de Ílhavo aparece em segundo lugar, com maior passivo exigível. Os anos de 2008 e 2009 são aqueles em que este município apresenta um maior nível de passivo exigível, 43.898.130 euros e 49.828.372 euros, respetivamente. O aumento do endividamento global de 2008 para 2009 é justificado pelo consequente aumento das dívidas a médio e longo prazo, (aumentaram 5.705.433 euros, face a 2008), e pelo aumento das dívidas de curto prazo (aumentaram 224.026 euros, face a 2008).

O município com menor passivo exigível nos anos analisados é o município da Murtosa. Este município apresenta, para o conjunto de anos analisados um endividamento global médio de 2.938.691 euros, devido ao facto de as dívidas de curto prazo apenas ascenderem a 11.860.969 euros, e as dívidas a médio e longo prazo ascenderem a 14.587.248 euros, muito inferiores às registadas pelos outros municípios. É de salientar que este é um município de pequena dimensão, daí também se justificar o baixo nível de endividamento, tal como observado no município de Sever do Vouga.

No triénio de 2005 a 2007, conforme se verificou posteriormente no biénio 2010/2011, os municípios de Aveiro, Ílhavo, Estarreja, Oliveira do Bairro, Ovar, Águeda e Vagos apresentam um endividamento global superior a 10 milhões de euros. Apenas os municípios de Anadia, Albergaria-a-Velha, Sever do Vouga e Murtosa registaram um passivo exigível inferior a 10 milhões de euros.

Em 2008 e 2009 todos os municípios à exceção do município da Murtosa registaram um endividamento global superior a 10 milhões de euros, sendo que o município de Aveiro registou um passivo exigível superior a 100 milhões de euros.

Nos anos de 2012 e 2013, o município de Aveiro continua a registar um endividamento global superior a 100 milhões de euros, os municípios de Ílhavo, Estarreja, Oliveira do Bairro, Águeda e Vagos apresentam um endividamento global superior a 10 milhões de euros, e os municípios de Anadia, Ovar, Albergaria-a-Velha, Sever do Vouga e Murtosa registaram um passivo exigível inferior a 10 milhões de euros.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE EMPÍRICA

Quadro 11. Passivo Exigível dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Município	Passivo Exigível								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Águeda	16 353 607	15 082 339	13 083 755	18 217 628	18 977 730	11 391 566	11 659 770	13 346 004	10 196 857
Albergaria-a-Velha	6 774 618	8 140 897	9 261 068	15 483 240	14 496 745	6 993 810	7 788 068	7 053 175	6 208 320
Anadia	7 948 175	8 027 950	7 844 343	19 199 710	17 666 298	7 742 663	6 744 490	7 650 023	9 068 789
Aveiro	116 117 954	118 224 624	121 835 696	213 471 484	243 182 289	161 908 874	146 687 351	130 627 243	123 622 737
Estarreja	21 758 314	23 797 101	21 492 025	31 891 299	36 254 273	18 644 795	17 917 299	15 067 504	13 522 630
Ilhavo	30 677 956	30 505 350	28 576 523	43 898 913	49 828 372	34 129 871	30 955 750	29 540 083	23 178 438
Murtosa	2 666 836	2 507 923	2 045 095	3 749 202	4 351 573	3 335 629	2 956 476	2 658 512	2 176 971
Oliveira do Bairro	11 818 860	11 447 485	13 102 171	22 982 981	25 688 902	15 728 012	16 490 312	16 200 825	16 900 300
Ovar	20 002 515	17 676 054	13 873 298	22 106 998	23 916 826	13 236 687	12 169 443	9 788 681	8 483 446
Sever do Vouga	5 807 743	6 212 054	6 816 698	11 879 068	11 575 175	6 066 541	4 977 364	6 920 328	4 806 557
Vagos	14 014 284	13 960 324	14 280 704	16 348 631	21 231 708	18 486 298	19 783 098	18 278 383	17 460 988

Fonte: elaboração própria.

Quadro 12. Variação do Passivo Exigível dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros e percentagem.

Município	Passivo Exigível															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %	Δ Valor (€)	Δ %
Águeda	-1 271 268	↘ -8,43	-1 998 583	↘ -15,28	5 133 872	↗ 28,18	760 103	↗ 4,01	-7 586 164	↘ -66,59	268 204	↗ 2,30	1 686 234	↗ 12,63	-3 149 147	↘ -30,88
Albergaria-a-Velha	1 366 280	↗ 16,78	1 120 171	↗ 12,10	6 222 172	↗ 40,19	-986 495	↘ -6,80	-7 502 936	↘ -107,28	794 259	↗ 10,20	-734 894	↘ -10,42	-844 855	↘ -13,61
Anadia	79 774	↗ 0,99	-183 606	↘ -2,34	11 355 367	↗ 59,14	-1 533 413	↘ -8,68	-9 923 634	↘ -128,17	-998 173	↘ -14,80	905 533	↗ 11,84	1 418 767	↗ 15,64
Aveiro	2 106 670	↗ 1,78	3 611 072	↗ 2,96	91 635 788	↗ 42,93	29 710 805	↗ 12,22	-81 273 416	↘ -50,20	-15 221 523	↘ -10,38	-16 060 108	↘ -12,29	-7 004 506	↘ -5,67
Estarreja	2 038 787	↗ 8,57	-2 305 077	↘ -10,73	10 399 274	↗ 32,61	4 362 974	↗ 12,03	-17 609 478	↘ -94,45	-727 496	↘ -4,06	-2 849 796	↘ -18,91	-1 544 874	↘ -11,42
Ilhavo	-172 605	↘ -0,57	-1 928 827	↘ -6,75	15 322 390	↗ 34,90	5 929 459	↗ 11,90	-15 698 502	↘ -46,00	-3 174 121	↘ -10,25	-1 415 666	↘ -4,79	-6 361 645	↘ -27,45
Murtosa	-158 913	↘ -6,34	-462 828	↘ -22,63	1 704 108	↗ 45,45	602 371	↗ 13,84	-1 015 944	↘ -30,46	-379 153	↘ -12,82	-297 965	↘ -11,21	-481 541	↘ -22,12
Oliveira do Bairro	-371 376	↘ -3,24	1 654 687	↗ 12,63	9 880 809	↗ 42,99	2 705 922	↗ 10,53	-9 960 890	↘ -63,33	762 300	↗ 4,62	-289 487	↘ -1,79	699 475	↗ 4,14
Ovar	-2 326 460	↘ -13,16	-3 802 756	↘ -27,41	8 233 700	↗ 37,24	1 809 828	↗ 7,57	-10 680 139	↘ -80,69	-1 067 245	↘ -8,77	-2 380 761	↘ -24,32	-1 305 235	↘ -15,39
Sever do Vouga	404 311	↗ 6,51	604 644	↗ 8,87	5 062 371	↗ 42,62	-303 893	↘ -2,63	-5 508 634	↘ -90,80	-1 089 176	↘ -21,88	1 942 963	↗ 28,08	-2 113 771	↘ -43,98
Vagos	-53 960	↘ -0,39	320 380	↗ 2,24	2 067 927	↗ 12,65	4 883 076	↗ 23,00	-2 745 409	↘ -14,85	1 296 800	↗ 6,56	-1 504 715	↘ -8,23	-817 395	↘ -4,68

Fonte: elaboração própria.

4.3.3.2. RÁCIOS DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

I. Endividamento Líquido

Após se ter tomado conhecimento de toda a legislação em vigor relativa ao endividamento municipal (capítulo 3), pretende-se agora efetuar uma análise mais pormenorizada da sua incidência e caracterização nos municípios da CIRA, no período de 2005 a 2008. Uma vez que neste horizonte temporal vigoraram duas Leis das finanças locais, e algumas rubricas do endividamento possuem alguma volatilidade, definiu-se como critério determinar os valores em cada um dos períodos, de acordo com a Lei que vigorou mais anos, a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro.

O quadro 13 apresenta a evolução do endividamento líquido global dos municípios da CIRA, bem como a evolução da dívida bruta global. Assim, e tendo em conta o explicitado no capítulo 4, o endividamento líquido resulta da diferença aritmética entre o passivo e os ativos circulantes.

Pelo quadro 13 é possível concluir que o endividamento líquido médio, nos anos de 2005 a 2013, é em termos absolutos de 223.831.427 euros.

É de salientar que a dívida bruta global dos municípios da CIRA, apenas cresceu no ano 2008, com um incremento absoluto de 167.017.778 euros face ao ano 2007. Este facto poderá estar associado á crise económico financeira que se abateu sobre Portugal nesse mesmo ano (2008), que propiciou a um aumento das dívidas a pagar de curto e médio longo prazo, conforme demonstra o quadro 14. As dívidas a pagar de curto prazo e de médio longo prazo só conseguiram alcançar uma tendência decrescente estável a partir do ano 2010. Em 2013, face a 2008, as dívidas a pagar de curto prazo diminuíram cerca de 172.392.086 euros, e as dívidas a pagar de médio e longo prazo diminuíram 11.211.036 euros.

A dívida líquida atinge igualmente o seu pico no ano de 2008 com 419 229 155 euros, porém são pagos 127.276.617 euros de dívida no ano 2009. Em 2010 verifica-se novamente um aumento da dívida líquida em 5.712.208 euros, explicado pelo aumento das dívidas a pagar de curto prazo. De 2010 a 2013, assiste-se a um decréscimo tendencial da dívida líquida dos municípios da CIRA.

Quadro 13. Evolução do Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ativo	Dívidas a Receber	21 331 176	26 576 299	26 620 424	14 814 276	26 001 899	44 447 632	51 561 283	32 337 634	27 051 903
	Disponibilidades e Títulos Negociáveis	17 050 854	16 970 358	19 794 130	27 400 009	28 393 208	30 468 110	32 902 118	37 537 573	45 725 266
	Total (a)	38 382 031	43 546 657	46 414 554	42 214 285	54 395 107	74 915 741	84 463 401	69 875 207	72 777 169
Passivo	Dívidas a Pagar de Curto Prazo	125 615 680	84 635 548	129 713 947	263 681 748	116 735 184	131 047 294	115 869 880	101 509 993	91 289 662
	Dívidas a Pagar de Médio e Longo Prazo	128 325 182	170 946 554	122 497 429	155 547 406	175 217 354	166 617 452	162 259 541	155 620 767	144 336 371
	Total (b)	253 940 862	255 582 102	252 211 377	419 229 155	291 952 538	297 664 746	278 129 421	257 130 760	235 626 033
	Endividamento Líquido (b-a)	215 558 831	212 035 445	205 796 823	377 014 870	237 557 431	222 749 005	193 666 021	187 255 553	162 848 865

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 158.

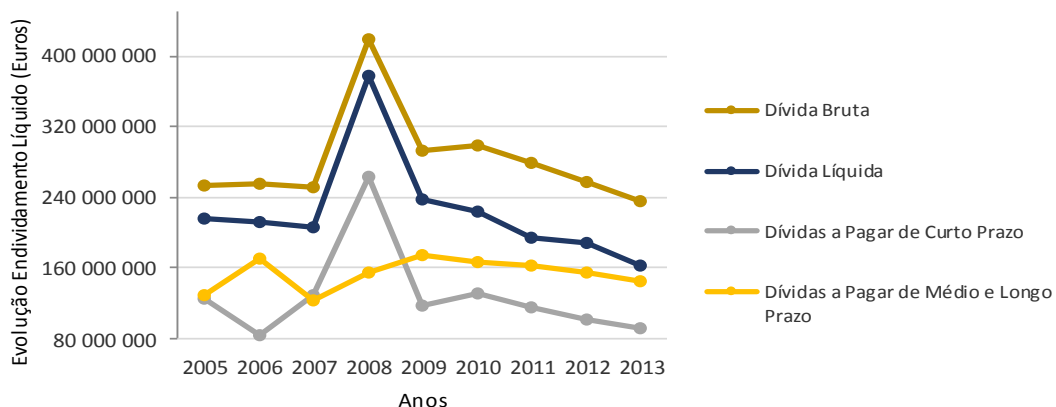
Quadro 14. Variação do Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

		Δ 2006	Δ 2007	Δ 2008	Δ 2009	Δ 2010	Δ 2011	Δ 2012	Δ 2013
Ativo	Dívidas a Receber	5 245 123	44 125	-11 806 148	11 187 623	18 445 732	7 113 651	-19 223 649	-5 285 731
	Disponibilidades e Títulos Negociáveis	-80 497	2 823 772	7 605 879	993 199	2 074 902	2 434 008	4 635 455	8 187 693
	Total (a)	5 164 626	2 867 897	-4 200 269	12 180 822	20 520 634	9 547 659	-14 588 194	2 901 962
Passivo	Dívidas a Pagar de Curto Prazo	-40 980 132	45 078 399	133 967 801	-146 946 565	14 312 110	-15 177 413	-14 359 888	-10 220 330
	Dívidas a Pagar de Médio e Longo Prazo	42 621 372	-48 449 125	33 049 977	19 669 948	-8 599 902	-4 357 911	-6 638 774	-11 284 396
	Total (b)	1 641 240	-3 370 725	167 017 778	-127 276 617	5 712 208	-19 535 325	-20 998 662	-21 504 726
	Endividamento Líquido (b-a)	-3 523 386	-6 238 622	171 218 047	-139 457 439	-14 808 426	-29 082 984	-6 410 468	-24 406 688

Fonte: adaptado de Carvalho, et al. (2012), página 159.

Gráfico 8. Evolução do Endividamento dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Efetuada uma análise pormenorizada aos municípios da CIRA, ao nível do seu endividamento líquido (ver anexo 1), conclui-se que existem municípios que apresentam um ativo circulante (dívidas a receber + disponibilidades) superior ao passivo de curto, médio e longo prazo, pelo que se considera que não apresentam dívida líquida, apresentando mesmo um excedente orçamental. Os municípios são Águeda, Anadia e Ovar, para os anos de 2010 a 2013.

Quadro 15. Municípios da CIRA sem Endividamento Líquido.

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido
2010	Ovar	-4 889 141
	Anadia	-3 697 094
2011	Anadia	-16 326 072
	Ovar	-2 852 346
2012	Ovar	-2 821 347
	Anadia	-673 980
2013	Ovar	-4 023 809
	Águeda	-2 159 349

Fonte: elaboração própria.

O município de Anadia já não se encontra inserido no conjunto de municípios sem endividamento líquido em 2013, uma vez que as suas disponibilidades e títulos negociáveis diminuíram em 2.619.080 euros, face ao ano 2012, e as suas dívidas a curto prazo e a médio longo prazo aumentaram 716.692 euros e 702.075 euros, respetivamente.

De entre os municípios com menor endividamento líquido, destaca-se Murtosa e Sever do Vouga, que para o conjunto de anos analisados, alcançaram um endividamento líquido inferior a 1 milhão de euros no ano de 2013.

Quadro 16. Municípios da CIRA com menor Endividamento Líquido.

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido
2013	Sever do Vouga	742 176
	Murtosa	25 951

Fonte: elaboração própria.

Quadro 17. Municípios da CIRA com Endividamento Líquido superior a 20 Milhões de Euros.

Unidade: euros.

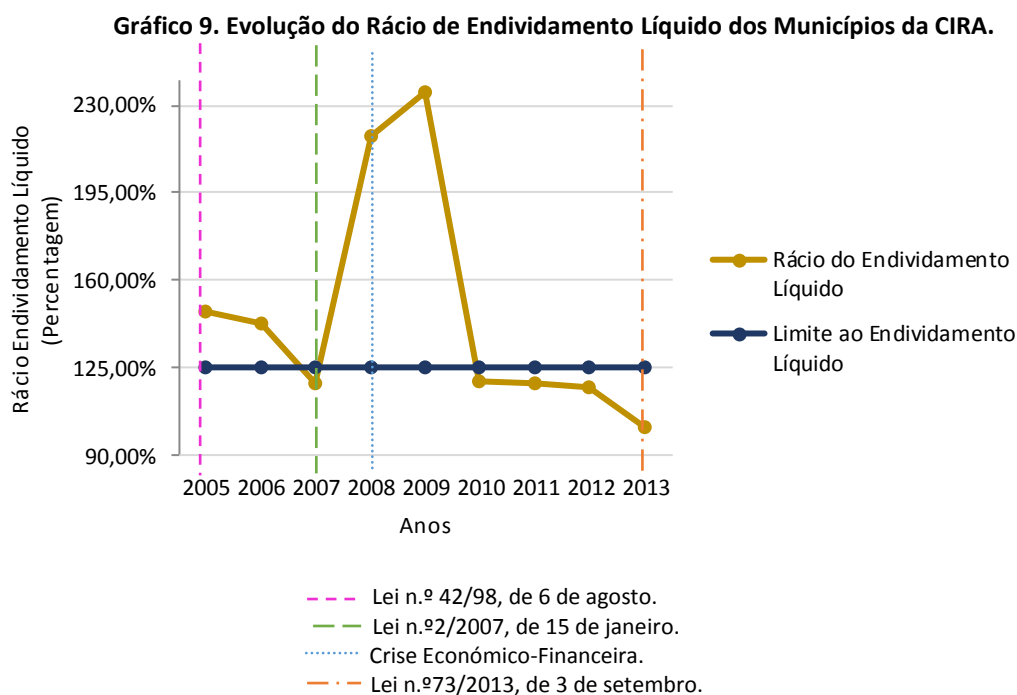
Ano	Município	Endividamento Líquido
2005	Aveiro	107 538 195
	Ílhavo	24 576 291
2006	Aveiro	110 621 998
	Ílhavo	23 425 891
2007	Aveiro	115 759 052
	Ílhavo	23 228 781
2008	Aveiro	145 922 405
	Ílhavo	41 113 498
	Estarreja	29 509 217
	Oliveira do Bairro	20 941 866
2009	Aveiro	224 467 483
	Ílhavo	46 042 665
	Estarreja	33 750 047
	Oliveira do Bairro	23 803 675
2010	Aveiro	145 922 405
	Ílhavo	23 918 381
2011	Aveiro	137 993 763
	Ílhavo	25 086 005
2012	Aveiro	122 159 477
	Ílhavo	26 460 627
2013	Aveiro	110 982 286

Fonte: elaboração própria.

De entre os municípios com um endividamento líquido superior a 20 milhões de euros (elevado endividamento líquido) destaca-se, claramente, o município de Aveiro, cujo endividamento líquido atingiu o seu valor mais elevado em 2009, com 224.467.483 euros. Desde então o endividamento líquido do município de Aveiro tem vindo a diminuir, todavia situando-se sempre acima de 100 milhões de euros.

II. Limite ao Endividamento Líquido

De acordo com a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, e conforme referido no ponto 3.4.2, o endividamento líquido, em cada ano, não pode ser superior a 125% da receita arrecadada no ano anterior resultante de impostos municipais, participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local. Nestes termos, e de acordo com a equação 5, foi calculado o limite ao endividamento municipal para cada ano em análise.



Fonte: elaboração própria.

O gráfico anterior ilustra a evolução do rácio do endividamento líquido (média de cada ano) para o conjunto de municípios analisados, comparando-o com o limite de endividamento líquido.

É possível verificar que nos anos 2005 e 2006 (ao abrigo da Lei n.º42/98) o rácio do endividamento líquido apresenta uma tendência decrescente, o que não se verifica com a entrada da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro.

Para os anos de 2008 e 2009, a média do rácio de endividamento dos municípios da CIRA, ultrapassou fortemente o limite de endividamento.

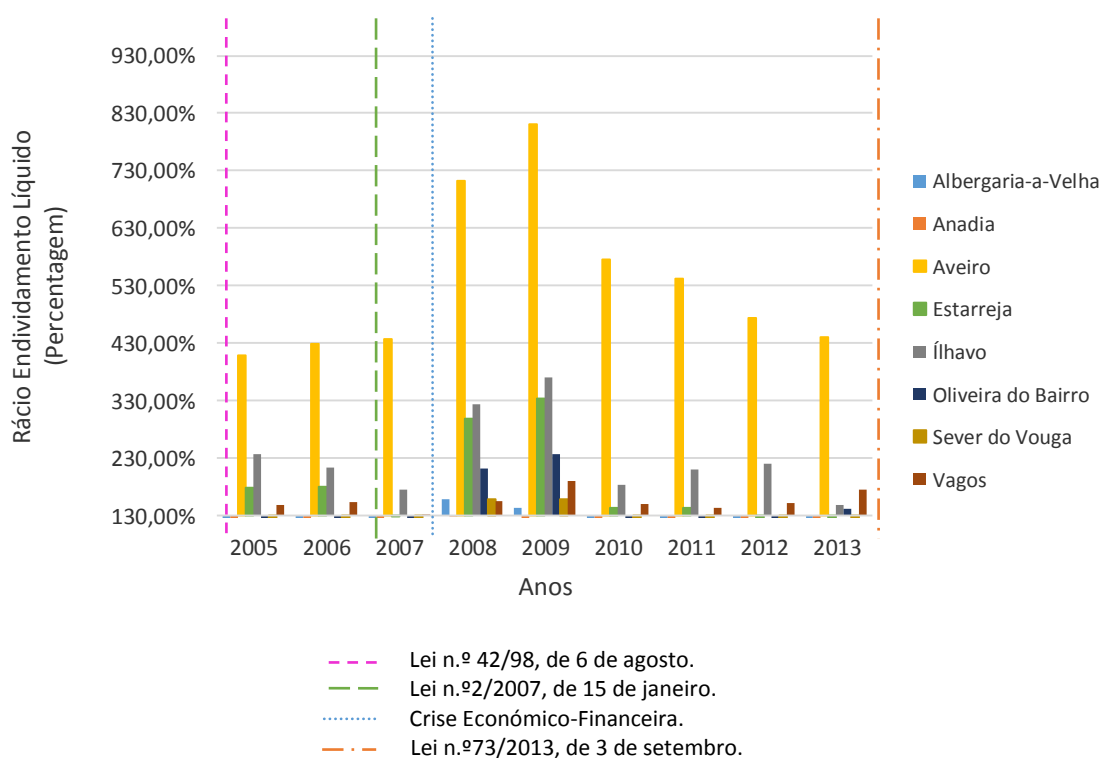
A partir do ano 2009, o peso do endividamento líquido dos municípios apresenta uma descida em relação ao limite estabelecido, sendo que nos anos 2012 e 2013 é quando este apresenta um maior distanciamento do limite de endividamento.

Quadro 18. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite ao Endividamento Líquido.

Unidade: percentagem.

	Albergaria-a-Velha	Anadia	Aveiro	Estarreja	Ílhavo	Oliveira do Bairro	Sever do Vouga	Vagos
2005	-	-	409,13	178,34	237,50	-	-	148,65
2006	-	-	428,26	179,55	213,62	-	-	152,59
2007	-	-	437,03	129,99	174,36	-	-	130,11
2008	159,10	127,80	712,71	298,42	323,14	211,53	157,99	155,63
2009	143,89	-	810,59	333,30	370,33	237,44	158,36	190,64
2010	-	-	575,70	144,16	183,95	-	-	150,56
2011	-	-	542,30	142,66	209,38	-	-	143,39
2012	-	-	473,24	-	220,10	-	-	-
2013	-	-	440,23	-	147,87	141,74	-	-

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 10. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite ao Endividamento Líquido.

Fonte: elaboração própria.

É possível constatar pelo quadro 18 e pelo gráfico 10, que 73% dos municípios analisados ultrapassaram o limite previsto para o endividamento líquido. É de referir que com a transição da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto para a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, houve um acréscimo de municípios em incumprimento do referido limite, sobretudo nos anos de 2008 e 2009 (Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Oliveira do Bairro, Sever do Vouga e Vagos).

O município de Anadia ultrapassou o limite ao endividamento apenas no ano de 2008 (127,80%), todavia recuperou no ano seguinte para valores abaixo do *benchmarking* do limite ao endividamento, mantendo a sua posição.

Os municípios de Albergaria-a-Velha, Sever do Vouga e Oliveira do Bairro, ultrapassaram o limite ao endividamento nos anos 2008 e 2009, recuperando no ano 2010 para valores abaixo do limite autorizado, mantendo a tendência até ao ano 2013.

O município de Aveiro é aquele que mais se destaca, juntamente com o município de Ílhavo e Vagos pelo motivo que desde o ano 2005, têm vindo a ultrapassar os limites estabelecidos para o endividamento.

No ano 2012 apenas se registaram apenas três incumprimentos ao limite estabelecido, nomeadamente o município de Aveiro, Ílhavo e Vagos, evidenciando uma ligeira melhoria, quando comparado com os anos anteriores.

Em suma, conclui-se que desde a implementação da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, registou-se um agravamento no cumprimento dos limites estabelecidos para o endividamento líquido, nomeadamente nos anos de 2008 e 2009, facto que se encontra relacionado com a crise económico-financeira que deflagrou em meados do ano 2008, e devido ao evidência de as receitas não serem suficientes para cobrir as despesas, e ao facto de existir um aumento das dívidas a curto e médio longo prazo.

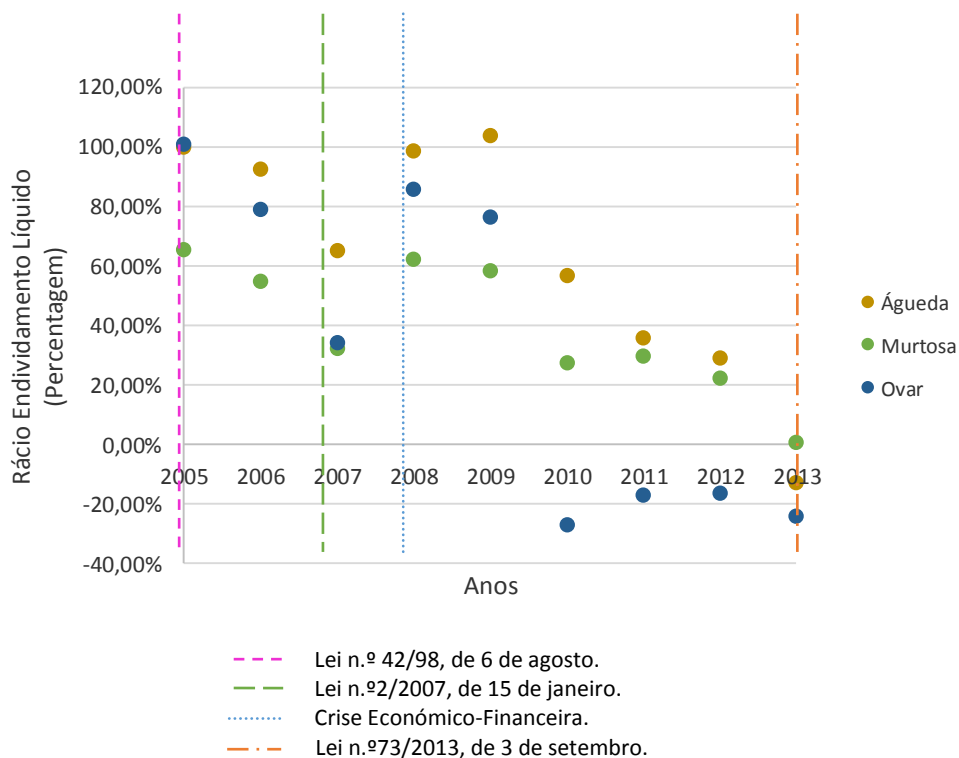
Quadro 19. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite ao Endividamento Líquido.

Unidade:percentagem.

	Águeda	Albergaria-a-Velha	Anadia	Estarreja	Murtosa	Oliveira do Bairro	Ovar	Sever do Vouga
2005	99,97	81,60	73,72	-	65,38	123,42	100,75	104,49
2006	92,59	59,67	78,40	-	54,65	114,94	79,04	112,35
2007	65,12	73,58	33,20	-	32,22	104,99	34,28	91,99
2008	98,50	-	-	-	62,06	-	85,82	-
2009	103,65	-	104,70	-	58,26	-	76,42	-
2010	56,78	46,52	-33,26	-	27,36	125,25	-27,17	62,18
2011	35,70	24,29	-154,24	-	29,63	106,51	-16,90	45,03
2012	28,99	19,37	-6,60	93,12	22,34	113,23	-16,35	53,94
2013	-12,97	16,08	38,68	64,46	0,54	-	-24,18	12,52

Fonte: elaboração própria.

O quadro 19 apresenta os municípios da CIRA, que no horizonte temporal 2005-2013, apresentam um rácio do endividamento líquido inferior ao limite estabelecido. São eles: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Estarreja, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar e Sever do Vouga.

Gráfico 11. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite ao Endividamento Líquido, para os Anos de 2005 a 2013.

Fonte: elaboração própria.

Dos municípios analisados que cumpriram os limites ao endividamento, destacam-se os municípios de Águeda, Murtosa e Ovar, cujo peso do endividamento líquido, para os anos analisados, nunca superou o limite estabelecido pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. O município de Ovar, na globalidade dos anos analisados, é aquele que apresenta um melhor rácio do endividamento líquido médio (32%), seguindo-lhe o município da Murtosa (39%) e Águeda (63%). É visível, que à semelhança do que acontece nos municípios que não cumprem os limites ao endividamento, para os anos de 2008 e 2009 existe um agravamento no rácio do endividamento líquido para estes três municípios.

Dos restantes municípios (que nem sempre cumpriram o limite ao endividamento), destaca-se o município de Anadia e Albergaria-a-Velha, com melhores rácios do endividamento líquido médio.

IV. Limite da Dívida Bancária de Curto Prazo

Na sequência da análise da evolução do endividamento líquido para os municípios da CIRA, irar-se-á agora abordar a utilização dos empréstimos bancários para o período em análise.

Quadro 20. Evolução dos Empréstimos de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

	Município	Montante do Empréstimo de Curto Prazo
2005	Ovar	510 000
2006	Ovar	200 000
2007	-	0
2008	Águeda	200 000
2009	-	0
2010	Aveiro	789 700
2011	Vagos	500 000
2012	Vagos	650 000
2013	Vagos	400 000

Fonte: elaboração própria.

Pelo quadro acima ilustrado é possível concluir que para os anos analisados, apenas os municípios de Ovar, Águeda, Aveiro e Vagos contraíram empréstimos de curto prazo. O total de empréstimos de curto prazo ascendeu a 3.249.700 euros.

De acordo com o explicitado no ponto 3.4.2 desta dissertação, os empréstimos de curto prazo devem ser contraídos apenas para fazer face a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração. Nestes termos, verifica-se que todos os municípios cumpriram este critério, sendo que o município de Ovar e Vagos, embora tenham amortizado os seus empréstimos no prazo de um ano, contraíram novos empréstimos logo após a amortização destes.

Salienta-se que o valor destes empréstimos não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Assim, e aplicando a equação 6, do ponto 3.4.2, obtiveram-se os limites definidos no quadro 21.

Analisando o quadro 21, assiste-se a partir do ano 2009 a um acréscimo do rácio da dívida bancária de curto prazo (para a globalidade dos municípios analisados). Este facto é corroborado pelo quadro 20, que indica que o município de Vagos contraiu empréstimos de curto prazo, nos anos de 2011 a 2012.

Quadro 21. Cálculo do Limite da Dívida Bancária de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.

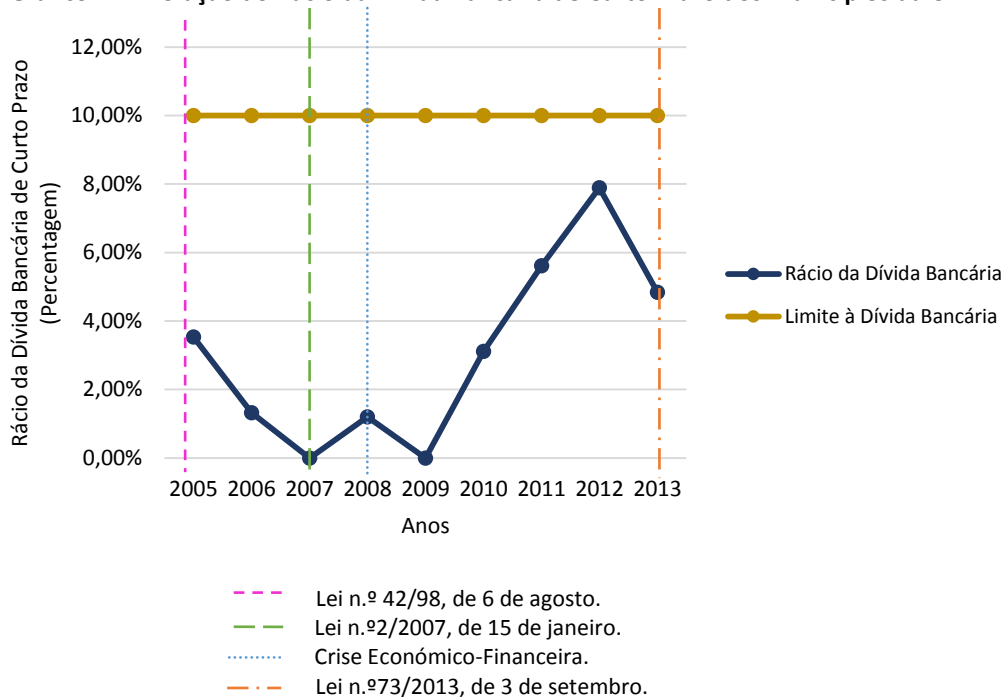
Unidade: euros.

Município	Empréstimos de Curto Prazo			
	Ano	Montante Empréstimo	Receitas n-1 (b)	Limite (10%*(b))
		Curto Prazo (a)		
Águeda	2008	200 000	16 490 800	1 649 080
Aveiro	2010	789 700	25 346 883	2 534 688
Ovar	2005	510 000	14 438 664	1 443 866
Ovar	2006	200 000	15 090 158	1 509 016
Vagos	2011	500 000	8 912 908	891 291
Vagos	2012	650 000	8 238 540	823 854
Vagos	2013	400 000	8 262 167	826 217

Fonte: elaboração própria.

Pela análise da tabela anterior e pelo gráfico seguinte, verifica-se que todos os municípios que contraíram empréstimos de curto prazo, no período de 2005 a 2013, cumpriram os limites previstos ao abrigo da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, uma vez que as receitas arrecadadas no ano anterior cobrem o montante dos empréstimos contraídos.

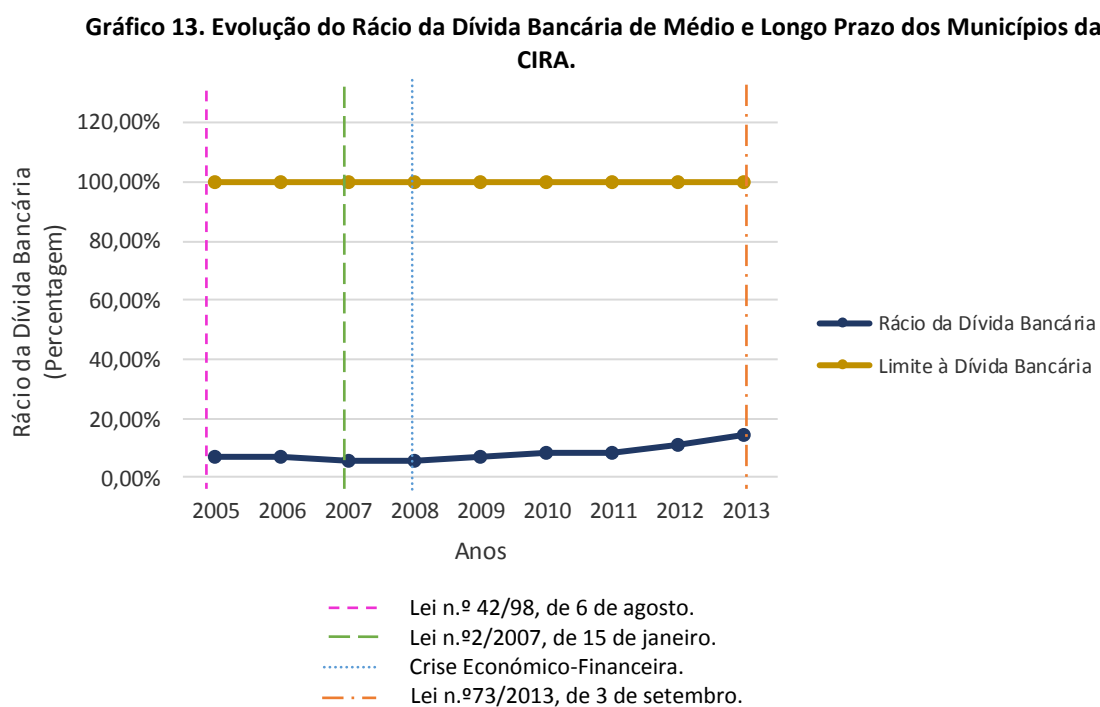
Gráfico 12. Evolução do Rácio da Dívida Bancária de Curto Prazo dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

V. Limite da Dívida Bancária de Médio Longo Prazo

No que concerne ao limite da dívida de médio e longo prazo, a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, refere que o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior. Assim, e aplicando a equação 7 do ponto 3.4.2, apurou-se o peso dos empréstimos de médio e longo prazo nas receitas recebidas do ano anterior, conforme demonstra o gráfico seguinte.



Fonte: elaboração própria.

Pelo gráfico anterior, que ilustra o rácio da dívida bancária (média de cada ano), verifica-se que todos os municípios estudados cumpriram com o limite ao endividamento de médio e longo prazo, para os anos analisados (2005 a 2013).

Porém, verifica-se que a partir do ano 2009, o rácio da dívida bancária, tem tomado uma tendência crescente, devido ao facto de os municípios terem contraído empréstimos de valor mais elevado nestes anos, mais concretamente os municípios de Aveiro, Ílhavo e Estarreja (conforme demonstra a tabela seguinte). Este facto está associado à diminuição das transferências do OE para os municípios, a partir do ano 2009, em consequência da crise económico financeira que deflagrou em meados do ano 2008.

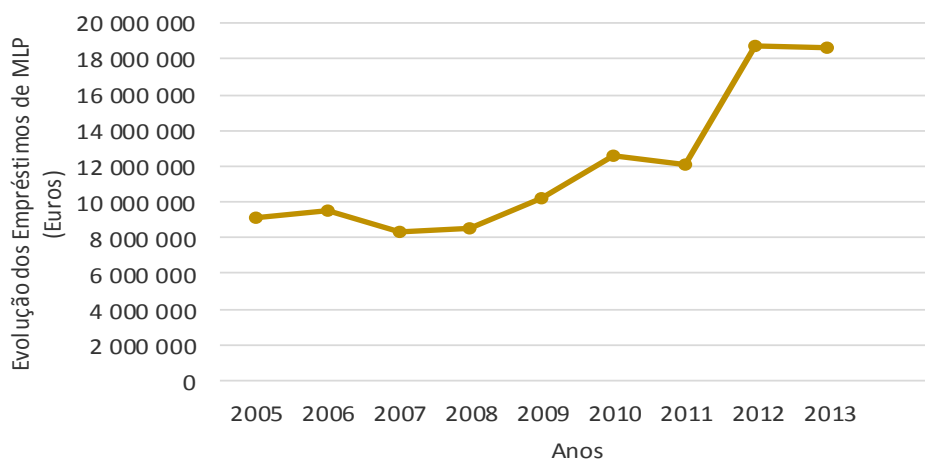
Por outro lado, também se constata que os municípios que contraíram empréstimos por um valor global menor foram os municípios da Murtosa e Vagos.

Quadro 22. Peso dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo, nas Receitas Recebidas do Ano Anterior, dos Municípios da CIRA.

Unidade: percentagem.

Município	Peso dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo, nas Receitas Recebidas do Ano Anterior								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Águeda	9,55	10,38	7,78	4,82	4,56	5,02	4,04	3,25	8,57
Albergaria-a-Velha	15,19	6,87	2,65	4,28	5,45	4,98	5,30	8,69	9,72
Anadia	6,73	6,19	3,96	5,02	7,65	7,89	8,25	8,02	8,12
Aveiro	11,22	13,76	11,48	11,25	11,84	16,90	15,26	35,99	25,51
Estarreja	7,85	7,79	6,81	7,39	11,01	14,85	15,35	12,41	12,67
Ílhavo	8,33	7,76	6,20	6,26	10,41	13,74	14,90	14,92	19,94
Murtosa	2,49	2,23	1,64	1,59	1,92	1,91	3,17	3,45	3,45
Oliveira do Bairro	7,45	7,29	6,57	6,73	7,19	7,29	8,45	10,91	10,80
Ovar	2,35	5,00	3,98	3,93	4,33	4,68	4,68	11,56	7,29
Sever do Vouga	6,22	6,72	5,03	6,89	7,73	8,46	8,80	7,94	39,24
Vagos	2,26	2,84	2,49	3,02	4,28	5,83	6,19	6,80	9,77

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 14. Evolução dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo dos Municípios da CIRA.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 23. Evolução e Rácios dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo dos Municípios da CIRA.

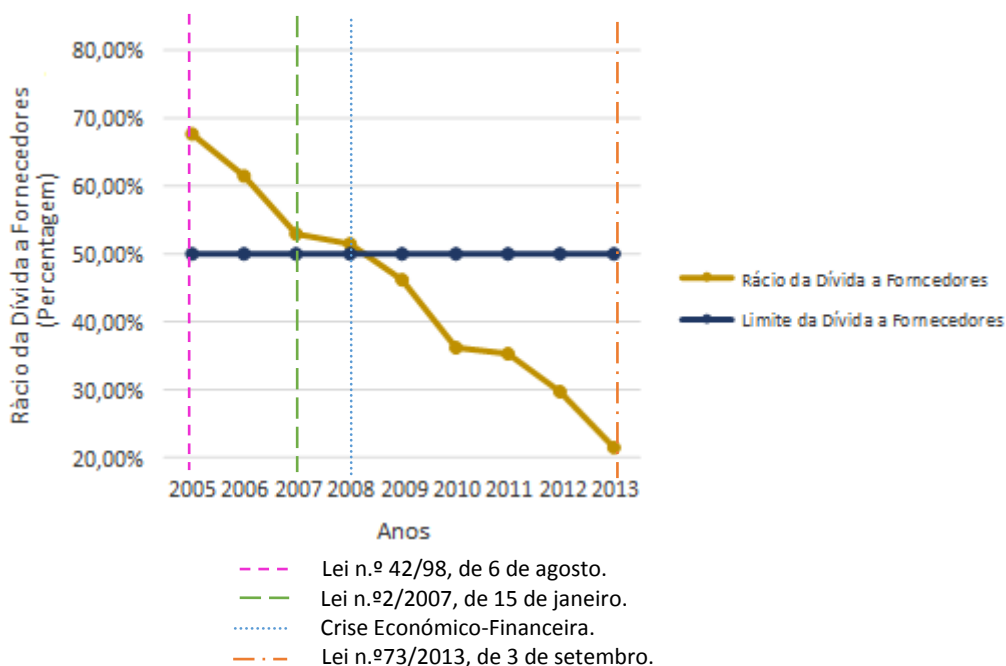
Evolução dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo																		
Município	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)	Valor (€)	Rácio (%)
Águeda	1 463 673	16,10	1 528 875	16,00	1 295 372	15,49	794 582	9,31	779 349	7,63	915 822	7,26	688 372	5,70	545 252	2,91	1 427 699	7,65
Albergaria-a-Velha	1 119 334	12,31	485 449	5,08	232 830	2,78	385 811	4,52	510 908	5,00	453 643	3,60	483 595	4,00	778 545	4,16	878 426	4,71
Anadia	605 054	6,65	574 738	6,01	435 764	5,21	523 202	6,13	828 148	8,11	876 961	6,95	873 522	7,23	819 410	4,38	832 965	4,46
Aveiro	2 949 035	32,43	3 554 869	37,20	3 040 620	36,35	3 152 439	36,96	3 278 187	32,10	4 284 605	33,97	3 882 603	32,14	9 290 418	49,63	6 431 818	34,46
Estarreja	671 402	7,38	656 860	6,87	672 793	8,04	731 154	8,57	1 114 459	10,91	1 488 241	11,80	1 480 035	12,25	1 236 145	6,60	1 184 605	6,35
Ilhavo	861 667	9,48	850 724	8,90	825 621	9,87	796 732	9,34	1 294 567	12,68	1 786 968	14,17	1 784 871	14,77	1 794 223	9,59	2 322 733	12,45
Murtosa	82 688	0,91	80 532	0,84	76 782	0,92	77 542	0,91	95 660	0,94	100 970	0,80	157 102	1,30	162 398	0,87	165 468	0,89
Oliveira do Bairro	567 280	6,24	581 857	6,09	584 138	6,98	666 385	7,81	720 864	7,06	770 275	6,11	847 225	7,01	1 061 433	5,67	1 074 243	5,76
Ovar	339 766	3,74	755 258	7,90	695 662	8,32	720 051	8,44	755 456	7,40	843 002	6,68	789 760	6,54	1 995 172	10,66	1 212 992	6,50
Sever do Vouga	292 389	3,22	310 514	3,25	301 205	3,60	422 157	4,95	468 520	4,59	563 245	4,47	543 246	4,50	475 576	2,54	2 325 808	12,46
Vagos	139 902	1,54	176 178	1,84	204 079	2,44	260 188	3,05	366 622	3,59	528 629	4,19	551 770	4,57	560 032	2,99	807 148	4,32
Total	9 092 189	100,00	9 555 855	100,00	8 364 867	100,00	8 530 243	100,00	10 212 739	100,00	12 612 361	100,00	12 082 101	100,00	18 718 604	100,00	18 663 905	100,00

Fonte: elaboração própria.

VI. Limite das Dívidas a Fornecedores

Segundo a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, os municípios não podem apresentar uma dívida a fornecedores, superior a 50% das receitas totais do ano anterior. Caso as dívidas a fornecedores sejam superiores a 50% das receitas totais do ano anterior, considera-se que o município está em situação de desequilíbrio ou rutura financeira. Assim, foram analisadas as dívidas a fornecedores (utilizando as rubricas de fornecedores de bens e serviços correntes e fornecedores de imobilizado) de curto e médio prazo, dos municípios que compõem a CIRA, para os anos de 2007 a 2013.

Gráfico 15. Evolução do Rácio da Dívida a Fornecedores dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

O gráfico anterior ilustra a evolução do rácio da dívida a fornecedores (média de cada ano) para o conjunto de municípios analisados, comparando-o com o limite da dívida a fornecedores.

É possível verificar que nos anos 2005 e 2006 (ao abrigo da Lei n.º42/98, de 6 de agosto) é quando o rácio da dívida a fornecedores apresenta uma percentagem mais elevada, todavia com uma tendência decrescente até à entrada em vigor da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro.

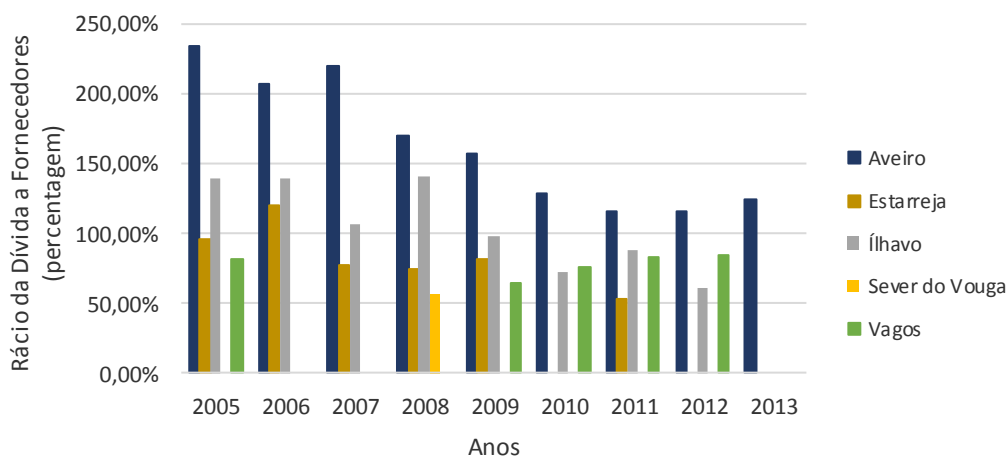
Embora se verifique para o ano de 2008, um acontecimento marcante (crise económico-financeira), considera-se, pela análise do gráfico anterior que esta não deteve um impacto significativo no aumento das dívidas a fornecedores, observando-se uma tendência decrescente do rácio até ao ano 2013.

Quadro 24. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite da Dívida a Fornecedores.

Unidade: percentagem.

	Aveiro	Estarreja	Ílhavo	Sever do Vouga	Vagos
2005	234,32	96,25	139,29	-	81,29
2006	207,45	119,90	139,22	-	-
2007	220,20	77,33	106,32	-	-
2008	170,33	75,05	140,71	56,49	-
2009	157,33	82,02	98,51	-	64,89
2010	129,30	-	72,01	-	75,53
2011	116,03	53,49	87,80	-	83,28
2012	116,50	-	61,09	-	84,56
2013	124,66	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 16. Municípios da CIRA que Ultrapassaram o Limite da Dívida a Fornecedores.

Fonte: elaboração própria.

É possível constatar pelo quadro 24 e pelo gráfico 16, que 45% dos municípios analisados ultrapassaram o limite previsto para as dívidas a fornecedores.

Com a transição da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto para a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não se sentiram melhorias ao nível do cumprimento do limite às dívidas a fornecedores, uma vez que os municípios que já se encontravam em incumprimento, nomeadamente Aveiro, Estarreja e Ílhavo, assim permaneceram após a entrada em vigor da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Todavia, desde o ano 2007, os rácios da dívida a fornecedores, calculados com base nas receitas do ano anterior, têm vindo a diminuir até ao ano 2013, sendo que nesse ano apenas o município de Aveiro ultrapassa o limite das dívidas a fornecedores (124,66%).

Em suma, conclui-se que para os municípios de Aveiro, Estarreja, Ílhavo Sever do Vouga e Vagos, nem sempre as receitas do ano anterior superaram a dívida a fornecedores, o que leva a que estes municípios estejam em incumprimento com o estabelecido na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, encontrando-se em situação de desequilíbrio financeiro. Porém no ano 2013, apenas o município de Aveiro apresenta dívida a fornecedores, superior às receitas do ano anterior, o que indica que a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova a Lei dos Compromissos e dos

Pagamentos em Atraso, surtiu efeitos positivos, ao impor que no final de cada mês, os pagamentos em atraso não fossem superiores aos verificados no final do mês anterior.

Quadro 25. Municípios da CIRA que Cumpriram o Limite da Dívida a Fornecedores.

Unidade: percentagem.

	Águeda	Albergaria-a-Velha	Anadia	Estarreja	Ílhavo	Murtosa	Oliveira do Bairro	Ovar	Sever do Vouga	Vagos
2005	35,52	21,06	1,73	-	-	22,79	27,12	44,06	42,59	-
2006	30,50	31,21	1,57	-	-	18,56	15,20	28,04	42,88	41,94
2007	22,05	22,04	0,92	-	-	7,23	33,38	14,35	37,30	40,83
2008	10,43	15,89	0,37	-	-	18,24	29,80	3,52	-	46,16
2009	16,95	13,20	1,44	-	-	3,63	40,47	4,01	26,67	-
2010	14,82	4,20	0,27	43,27	-	9,23	24,53	3,92	23,01	-
2011	9,21	1,08	0,05	-	-	6,44	12,45	1,24	17,53	-
2012	9,36	1,05	0,00	29,35	-	4,92	9,10	0,01	5,32	-
2013	5,60	1,35	1,50	29,35	17,05	0,33	21,26	0,15	3,61	33,85

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se pela tabela anterior, para os anos de 2005 a 2013, quais os municípios que cumpriram o limite para a dívida a fornecedores. Nestes termos, verifica-se que 55% da totalidade dos municípios analisados cumpriram com o limite à dívida a fornecedores.

Os municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Murtosa, Oliveira do Bairro e Ovar são aqueles que sempre cumpriram o referido limite, destacando-se os municípios da Anadia, Murtosa e Ovar com um melhor desempenho no cumprimento do limite da dívida a fornecedores, uma vez que apresentam um rácio médio para o referido limite de 0,87%, 10,15% e 11,03%, respetivamente.

Em conclusão, verifica-se que existem mais municípios a cumprir o limite para a dívida a fornecedores, do que aqueles que não cumprem, sendo que nos anos 2012 e 2013, é quando este facto se encontra mais consumado, o que poderá estar, como já referido, associado às imposições da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

VII. Prazo Médio de Pagamentos

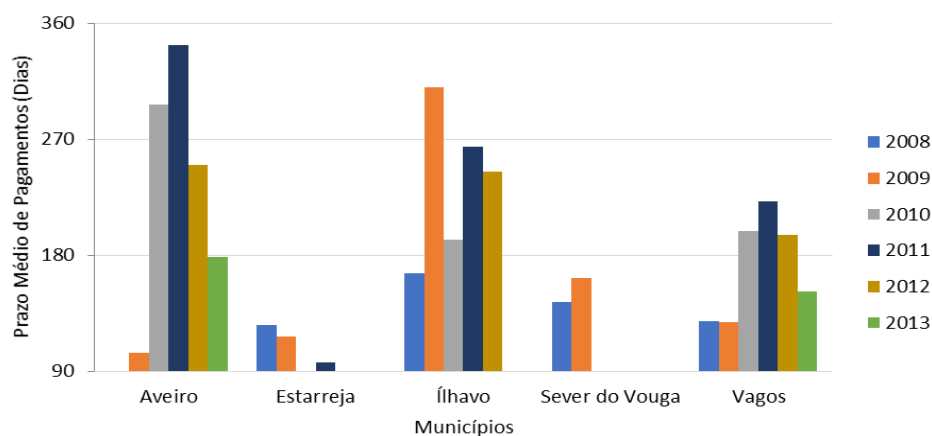
O Prazo Médio de Pagamentos (PMP), tal como referido no capítulo 3, insere-se no Programa de Pagamentos a Tempo e Horas (PPTH), que começou a produzir efeitos a partir do ano 2008 (facto que permite que esta análise seja efetuada apenas para os anos de 2008 a 2013, uma vez que não existem dados disponibilizados pela DGAL, para efetuar o referido cálculo).

A fórmula de cálculo do PMP está definida pela equação 10 do ponto 3.6, alínea IV). Assim, e com base nos dados fornecidos pela DGAL, foi elaborada a tabela seguinte que nos permite aferir os municípios com maior e menor PMP.

Quadro 26. Prazo Médio de Pagamentos dos Municípios da CIRA.

Municípios	Prazo Médio de Pagamentos											
	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Dias	%	Dias	%	Dias	%	Dias	%	Dias	%	Dias	%
Águeda	88	9,99	70	6,78	28	3,07	47	4,22	37	3,98	48	9,16
Albergaria-a-Velha	49	5,56	61	5,91	23	2,52	12	1,08	16	1,72	1	0,19
Anadia	6	0,68	8	0,77	5	0,55	3	0,27	0	0,00	1	0,19
Aveiro	45	5,11	104	10,07	297	32,60	343	30,79	250	26,91	179	34,16
Estarreja	126	14,30	117	11,33	79	8,67	97	8,71	88	9,47	72	13,74
Ílhavo	166	18,84	310	30,01	192	21,08	264	23,70	245	26,37	9	1,72
Murtosa	28	3,18	5	0,48	6	0,66	12	1,08	10	1,08	2	0,38
Oliveira do Bairro	79	8,97	61	5,91	44	4,83	28	2,51	42	4,52	35	6,68
Ovar	21	2,38	7	0,68	13	1,43	5	0,45	2	0,22	2	0,38
Sever do Vouga	144	16,35	162	15,68	25	2,74	81	7,27	43	4,63	23	4,39
Vagos	129	14,64	128	12,39	199	21,84	222	19,93	196	21,10	152	29,01

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 17. Municípios da CIRA com PMP superior a 90 dias.

Fonte: elaboração própria.

Para o conjunto de anos analisados (2008 a 2013), conclui-se que 45% dos municípios analisados têm um PMP superior a 90 dias, são eles Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Sever do Vouga e Vagos. Este facto conduz a que este grupo de municípios não se encontre em cumprimento dos objetivos de prazos de pagamento a fornecedores. Todavia, desde o ano 2008 até 2013 assistiu-se a uma redução notória dos PMP, sendo que neste ano (2013) apenas dois municípios se encontram com um PMP superior a 90 dias, nomeadamente Aveiro e Vagos.

Em 2013, os municípios que apresentam um melhor PMP, são os municípios de Albergaria-a-Velha, Anadia, Murtosa e Ovar.

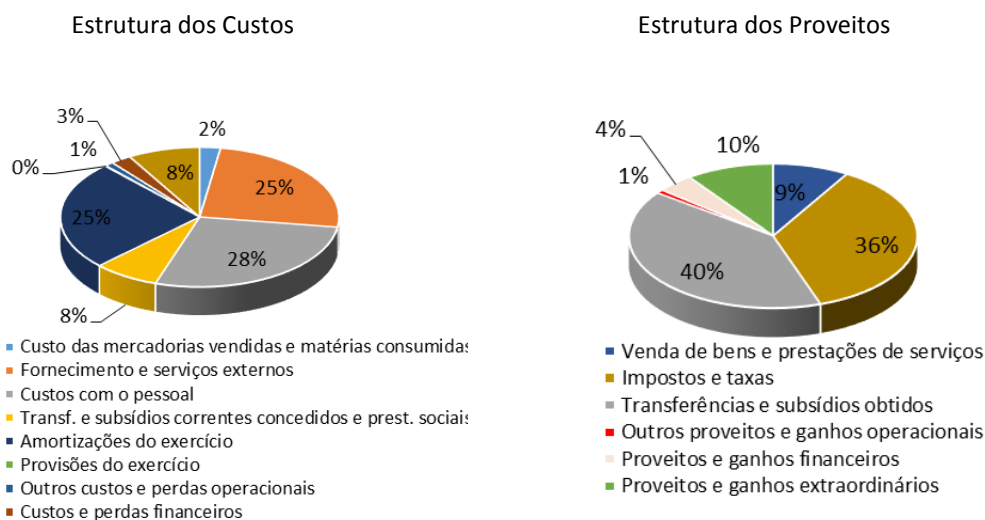
4.3.4. PROVEITOS, CUSTOS E RESULTADOS ECONÓMICOS

Neste ponto pretende-se efetuar uma análise generalizada dos custos, proveitos e resultados económicos dos municípios da CIRA.

Para o conjunto de anos analisados, constatou-se conforme se ilustra pelos gráficos seguintes, que no que à estrutura dos custos compete, as componentes de maior relevo são os

custos com pessoal, as amortizações do exercício e os fornecimentos e serviços externos. No que compete à estrutura dos proveitos, conclui-se que as variáveis de maior relevo são as transferências e subsídios obtidos e os impostos e taxas.

Gráfico 18. Estrutura dos Custos e Proveitos dos Municípios da CIRA.

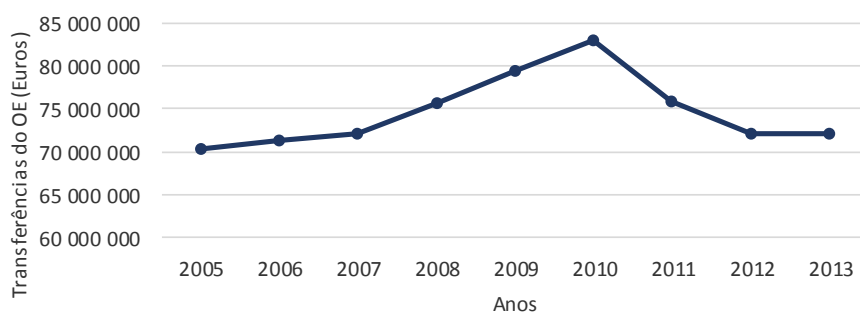


Fonte: elaboração própria.

De todas as rubricas referidas como relevantes, existe uma de forte relevo, as transferências dos Orçamentos de Estado (OE) para os municípios.

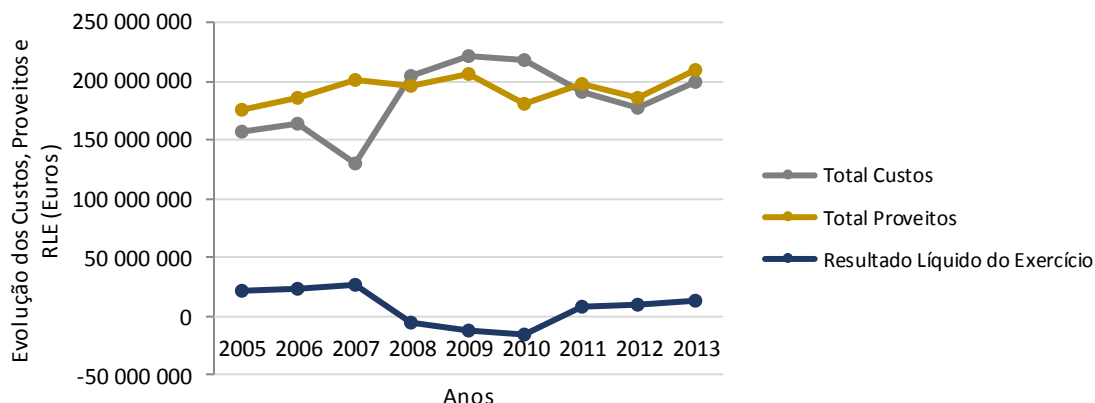
O gráfico abaixo ilustra a evolução global, das transferências do OE para os municípios da CIRA, no período de 2005 a 2013. (Ver anexo 2.)

Gráfico 19. Transferência dos OE para os Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Constata-se que desde o ano 2008 (75.655.530 euros) houve um crescimento nas transferências efetuadas até 2010 (83.003.190 euros). Todavia esta tendência decresce aproximadamente 10.994.425 euros até 2012. Este decréscimo está associado com as fortes medidas de controlo orçamental impostas pelo PAEF (ver capítulo 3, ponto 3.5).

Gráfico 20. Evolução dos Custos, Proveitos e Resultados, dos Municípios da CIRA.

Fonte: elaboração própria.

Pelo gráfico anterior e pelo quadro abaixo ilustrado é possível concluir que, a globalidade dos custos dos municípios da CIRA fica abaixo dos proveitos no período de 2005 a 2008. Todavia em 2008 assiste-se a um aumento dos custos, em termos absolutos, de 74.283.936 euros, face ao ano 2007. Esta tendência de aumento verificou-se igualmente no ano 2009 (aumento, em termos absolutos, de 15.769.019 euros, face a 2008). Posteriormente verifica-se uma progressiva diminuição dos custos até ao ano 2012.

No que compete aos proveitos da globalidade dos municípios da CIRA, verifica-se que estes não apresentam grandes oscilações para o horizonte temporal considerado, porém verifica-se que no ano 2008 houve um decréscimo de proveitos de 5.169.794 euros, face ao ano 2007. Posteriormente, verifica-se uma recuperação nos proveitos para o ano 2009 (aumento, em termos absolutos de 10.596.100 euros). Em 2010, ocorre uma quebra acentuada nos proveitos de 26.335.992 euros, face a 2009, voltando só a uma recuperação significativa em 2013.

No que compete ao resultado líquido do exercício (RLE) dos municípios que integram a CIRA, conclui-se que estes apresentam um saldo negativo para os anos de 2008 a 2010, devido ao facto de nestes três anos, os custos das autarquias serem superiores aos seus proveitos.

Quadro 27. Evolução dos Custos, Proveitos e Resultados, dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

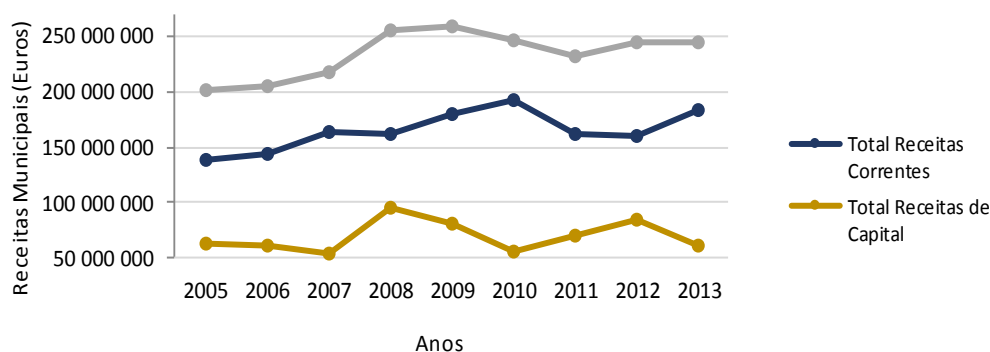
Rubricas	Evolução dos Custos, Proveitos e Resultados								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Custos e perdas									
Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	4 876 105	3 020 829	2 692 292	3 340 821	4 329 214	3 380 580	2 949 650	2 508 415	4 780 549
Fornecimento e serviços externos	45 498 636	47 120 007	4 893 587	47 894 782	56 418 579	57 014 977	48 917 085	49 140 937	49 609 572
Custos com o pessoal	46 663 725	50 486 090	53 603 419	55 336 861	60 789 632	61 176 760	55 609 814	50 139 193	55 263 098
Transf. e subsídios correntes concedidos e prest. sociais	11 235 909	12 279 402	12 635 880	15 539 211	16 293 491	20 510 358	14 863 268	12 789 970	15 156 154
Amortizações do exercício	25 531 876	27 484 856	29 149 562	39 526 016	40 971 169	43 493 371	42 440 480	44 609 495	50 395 450
Provisões do exercício	402 262	128 094	47 706	3 865 792	532 628	701 657	1 928 165	167 141	238 120
Outros custos e perdas operacionais	1 851 417	2 041 132	850 425	970 270	895 026	1 152 598	1 263 872	1 258 655	1 992 802
Custos e perdas financeiros	5 142 478	6 489 272	8 604 493	10 154 586	14 009 919	4 955 232	5 545 156	5 841 826	4 811 861
Custos e perdas extraordinários	15 319 141	15 062 893	18 324 397	28 457 357	26 615 058	25 629 258	17 433 399	11 644 614	16 657 803
Total Custos	156 521 549	164 112 575	130 801 760	205 085 696	220 854 715	218 014 791	190 950 890	178 100 246	198 905 409
Proveitos e ganhos									
Venda de bens e prestações de serviços	18 719 057	19 842 318	22 987 382	22 792 604	27 432 397	581 928	15 635 165	14 425 468	17 913 407
Impostos e taxas	60 667 683	68 627 669	74 573 286	68 803 968	65 811 314	67 071 124	69 701 617	67 543 445	75 795 838
Transferências e subsídios obtidos	76 735 272	78 943 531	81 078 404	83 849 895	90 804 653	93 314 059	89 684 592	84 015 836	84 961 400
Outros proveitos e ganhos operacionais	1 035 669	989 823	1 031 607	1 123 909	1 105 609	1 095 261	1 487 712	1 541 467	1 683 000
Proveitos e ganhos financeiros	2 578 252	2 471 274	4 290 368	3 743 275	5 655 857	7 000 396	5 303 838	7 142 724	8 756 125
Proveitos e ganhos extraordinários	15 192 001	15 134 537	17 314 152	15 791 755	15 891 675	11 302 746	15 820 537	12 002 769	20 668 773
Total Proveitos	174 927 934	186 009 152	201 275 199	196 105 405	206 701 506	180 365 514	197 633 461	186 671 708	209 778 543
Resultados									
Resultados operacionais	23 555 800	26 860 029	33 261 192	12 916 928	6 885 575	-3 040 408	10 415 314	8 301 787	4 947 424
Resultados financeiros	-2 564 226	-4 017 998	-4 314 126	-6 411 311	-8 354 062	2 045 164	-241 318	1 300 898	3 944 264
Resultados correntes	20 991 574	22 842 031	28 947 067	6 505 617	-1 468 487	-995 245	10 173 996	9 602 685	8 891 688
Resultado Líquido do Exercício	20 864 433	22 913 676	26 618 230	-6 159 985	-12 101 870	-15 321 757	8 561 134	9 960 840	12 902 658

Fonte: elaboração própria.

4.4. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DA CIRA

As componentes da receita e da despesa são importantes referenciais financeiros dos municípios, pelo que importa aqui efetuar uma análise à evolução destas componentes, para a globalidade dos municípios da CIRA, no horizonte temporal considerado (2005-2013).

Gráfico 21. Evolução das Receitas dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Pelo gráfico 21, e pelo quadro 28 é possível concluir que existe um crescimento das receitas totais, dos municípios da CIRA, de 2005 a 2009, que se justifica pelo aumento das receitas de capital e das receitas correntes para esses anos.

A média da receita no triénio 2005-2007 foi de 148.937.837 euros, aumentando para 177.883.456 euros no triénio de 2008-2010. Nos anos de 2011 a 2013, a média da receita global volta a decrescer para 168.693.782 euros.

Ao nível das receitas correntes, as transferências correntes, são as que mais contribuem para o aumento da receita, seguindo-lhe a componente dos impostos diretos e a venda de bens e prestações de serviços correntes.

As transferências de capital são por sua vez, a componente que mais contribui para as receitas de capital.

Quadro 28. Evolução da Receita dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Rubricas	Evolução da Receita								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas Correntes									
Impostos Directos	54 406 354	60 366 769	66 352 428	62 871 275	60 690 668	60 768 459	63 124 121	61 080 183	68 483 970
Impostos Indirectos	3 894 143	4 685 329	5 322 724	3 598 020	3 272 721	3 059 512	2 898 683	2 483 428	3 232 938
Taxas, multas e outras Penalidades	5 184 454	5 112 225	5 519 101	4 476 114	3 985 646	4 400 979	3 491 079	2 659 291	2 754 900
Rendimento de Propriedade	1 636 700	1 722 992	3 280 406	3 105 566	16 008 075	25 487 467	9 752 549	10 723 723	16 916 229
Transferências correntes	49 642 289	48 478 651	58 116 671	59 881 831	64 953 596	68 056 291	64 709 040	61 463 054	70 700 167
Venda de Bens e Prestações de serviços correntes	21 610 354	22 010 313	23 948 358	25 567 568	28 592 645	25 444 293	17 698 775	20 503 665	19 997 379
Outras Receitas Correntes	1 750 815	1 792 285	1 980 150	2 057 815	2 709 892	4 661 937	838 968	1 022 617	1 546 588
Total Receitas Correntes	138 125 109	144 168 565	164 519 837	161 558 188	180 213 243	191 878 938	162 513 214	159 935 960	183 632 172
Receitas de Capital									
Venda de Bens de Investimento	10 481 876	7 444 630	9 745 103	6 620 434	6 266 017	3 082 676	3 397 039	1 633 061	1 514 623
Transferências de Capital	45 400 031	41 945 926	36 593 148	45 388 679	41 348 505	44 453 262	58 522 018	71 310 035	50 810 998
Ativos Financeiros	0	14 783	2 942	0	55 447	1 036 523	243 449	241 827	15 195
Passivos Financeiros	6 877 532	9 945 563	6 676 655	42 093 099	29 426 444	3 852 748	8 131 618	9 417 283	7 601 285
Outras Receitas de Capital	94 552	904 842	857 243	61 187	3 019 519	3 313 954	48 137	2 528 669	1 206 412
Total Receitas de Capital	62 853 992	60 255 743	53 875 091	94 163 399	80 115 934	55 739 162	70 342 260	85 130 876	61 148 513
Total Geral da Receita	200 979 101	204 424 308	218 394 928	255 721 587	260 329 176	247 618 101	232 855 474	245 066 836	244 780 685

Fonte: elaboração própria.

Quadro 29. Evolução da Despesa dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Rubricas	Evolução da Despesa								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Despesas Correntes									
Pessoal	45 520 901	50 191 722	52 986 797	57 256 094	61 111 299	61 858 699	58 721 071	47 945 030	55 038 186
Aquisição de bens e serviços	40 059 006	46 676 587	50 473 506	66 914 645	59 246 849	58 048 980	51 029 788	48 094 950	56 391 990
Juros e outros encargos	4 494 747	7 091 269	9 596 909	12 415 560	10 946 433	7 911 392	6 376 101	5 902 466	4 583 436
Transferências correntes	10 253 934	10 504 328	11 448 509	14 543 469	15 424 964	18 917 831	13 869 595	12 132 731	14 447 517
Subsídios	961 400	2 107 334	2 008 566	741 531	2 610 394	1 846 820	1 610 297	1 282 000	391 524
Outras despesas correntes	1 736 606	3 385 472	3 259 939	3 568 318	4 660 565	3 399 220	2 848 697	2 254 361	2 968 612
Total Despesas Correntes	103 026 594	119 956 712	129 774 226	155 439 617	154 000 504	151 982 942	134 455 549	117 611 538	133 821 264
Despesas Capital									
Aquisição de bens de capital	69 812 830	63 024 845	67 063 737	73 291 105	77 812 024	65 841 521	75 119 060	90 270 380	77 690 170
Transferências de capital	10 770 683	11 521 308	8 487 241	8 259 886	11 123 527	12 779 009	8 775 511	6 368 561	7 076 533
Ativos Financeiros	912 635	210 753	630 435	1 078 206	7 877 413	1 701 304	231 409	53 621	75 107
Passivos Financeiros	9 602 189	9 755 855	8 364 867	8 730 243	10 212 739	13 402 061	12 582 101	19 368 604	19 208 498
Outras Despesas Capital	26 567	55 148	1 347 959	1 618 686	129 880	292 745	390 000	111 275	179 792
Total Despesas de Capital	91 124 904	84 567 909	85 894 239	92 978 125	107 155 584	94 016 640	97 098 082	116 172 442	104 230 101
Total Geral da Despesa	194 151 498	204 524 621	215 668 465	248 417 742	261 156 088	245 999 582	231 553 630	233 783 980	238 051 365

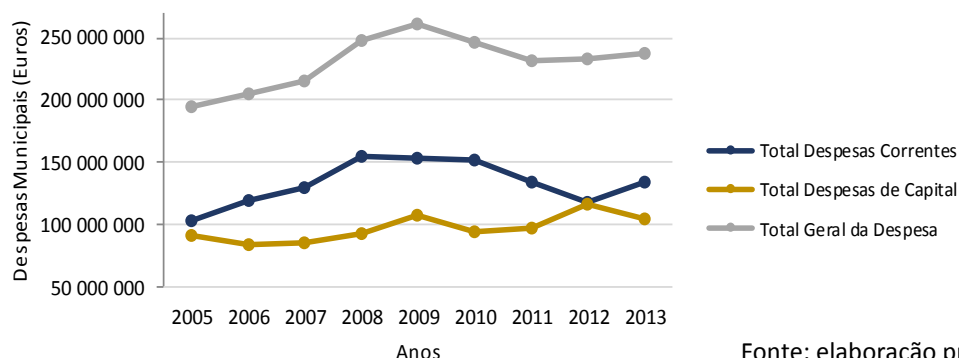
Fonte: elaboração própria.

No que às despesas dos municípios da CIRA respeita, conclui-se pelo gráfico 22 e pelo quadro 29, que as despesas correntes são superiores às despesas de capital para os anos de 2005 a 2013.

A componente da despesa com pessoal e a componente da aquisição de bens e serviços são as que mais contribuem para as despesas correntes.

Ao nível das despesas de capital, compete às aquisições de bens de capital contribuírem em mais de 80% para o total desta.

Gráfico 22. Evolução das Despesas dos Municípios da CIRA.



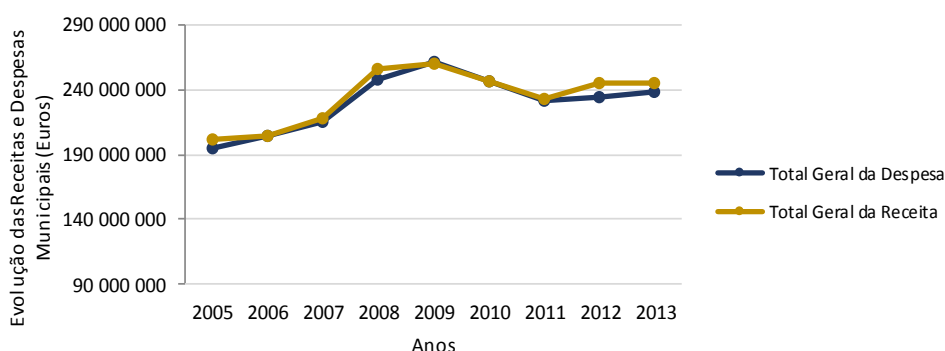
Fonte: elaboração própria.

Tanto ao nível das despesas correntes como das despesas de capital, assiste-se a um aumento global em 2008 face ao ano 2007, em 25.665.391 euros e 7.08.886 euros, respetivamente.

No triénio de 2005-2007, as despesas correntes e de capital dos municípios da CIRA registaram uma média de 117.585.844 euros e 87.195.684 euros, respetivamente. Posteriormente, no intervalo 2008-2010 as despesas correntes registaram uma média de 153.807.687 euros. De 2011 a 2013, observa-se um decréscimo na média da despesa corrente, de 25.178.237 euros.

No triénio de 2008 a 2010, observa-se em média 98.050.116 euros em despesas de capital, e de 2011 a 2013 105.833.541 euros.

Gráfico 23. Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios da CIRA.



Fonte: elaboração própria.

Pelo gráfico 23, observa-se que as receitas totais, do conjunto de municípios que integra a CIRA, cobrem, para a generalidade dos anos, as despesas totais, todavia, em 2006 e 2009 este facto já não se observa, criando uma condição de desequilíbrio financeiro para esses anos.

4.5. SÍNTESE

Neste capítulo foram analisados os municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, tendo em conta um horizonte temporal de nove anos, de 2005 a 2013. As estatísticas descritivas foram enquadradas na análise financeira, económica e patrimonial (ponto 4.3) e na análise da execução orçamental (ponto 4.4) dos referidos municípios.

A análise financeira, económica e patrimonial, consistiu em efetuar uma análise pormenorizada do balanço e da demonstração de resultados, ao nível do Ativo, Fundos Próprios, Passivo (no qual se inclui a análise aos limites do endividamento) e ao nível dos Proveitos, Custos e Resultados.

Ao nível do passivo, que se refere às dívidas que as entidades têm para com terceiros, constatou-se que as dívidas a médio e longo prazo são as de maior relevo na análise do passivo. As dívidas a médio e longo prazo aumentaram em 21,36% de 2008 para 2009, que se justifica pelo facto de mais de 60% dos municípios da CIRA terem aumentado as dívidas a médio longo prazo, onde se verifica o maior incremento nos municípios de Aveiro, Ílhavo e Estarreja. Os municípios de Albergaria-a-Velha, Águeda, Anadia e Ovar, contornaram a tendência e diminuíram em 2009 (face a 2008) a sua dívida de médio e longo prazo.

No ano 2008 todos os municípios da CIRA aumentaram as suas dívidas a terceiros, sendo que Aveiro, Ílhavo e Estarreja foram as que mais aumentaram. O ano de 2006 e 2013 foram os anos em que os municípios da CIRA detiveram menos dívidas a terceiros.

O passivo não exigível registou os valores absolutos mais elevados em 2009 e 2010, por contrapartida dos anos 2006 e 2007 que foram aqueles em que o passivo não exigível registou o seu valor mais baixo.

O passivo exigível que corresponde às dívidas a pagar e uma das componentes com maior relevância para a gestão financeira municipal. Nestes termos constatou-se que o município com maior passivo exigível (dívidas a pagar) é o de Aveiro. O elevado endividamento é justificado pelas dívidas a pagar de curto prazo e pelas dívidas a pagar de médio e longo prazo. Por outro lado, o município com menor passivo exigível nos anos analisados é o município da Murtosa.

No ponto 4.3.3.2, analisaram-se os limites ao endividamento, de onde se concluiu que entre os municípios com menor endividamento líquido, destaca-se Murtosa e Sever do Vouga, que para o conjunto de anos analisados, alcançaram um endividamento líquido inferior a 1 milhão de euros no ano de 2013. O município com um endividamento líquido superior a 20 milhões de euros (elevado endividamento líquido) destaca-se claramente o município de Aveiro. É de salientar que 73% dos municípios analisados ultrapassaram o limite previsto para o endividamento líquido, e que com a transição da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto para a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, houve um acréscimo de municípios em incumprimento do referido limite, sobretudo nos anos de 2008 e 2009 (Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Oliveira do Bairro, Sever do Vouga e Vagos).

Desde a implementação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, registou-se um agravamento no cumprimento dos limites estabelecidos para o endividamento líquido, nomeadamente nos anos de 2008 e 2009, facto que se encontra relacionado com a crise económico-financeira que deflagrou em meados do ano 2008, e devido à evidência de as receitas não serem suficientes para cobrir as despesas, e ao facto de existir um aumento das dívidas a curto e médio longo prazo.

Os municípios da CIRA, que no horizonte temporal 2005-2013, apresentam um rácio do endividamento líquido inferior ao limite estabelecido. São eles: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Estarreja, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar e Sever do Vouga. Dos municípios analisados que cumpriram os limites ao endividamento, destacam-se os municípios de Águeda, Murtosa e

Ovar, cujo peso do endividamento líquido, para os anos analisados, nunca superou o limite estabelecido pela Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro.

Ao nível dos empréstimos de curto-prazo conclui-se que todos os municípios que contraíram empréstimos de curto prazo, no período de 2005 a 2013, cumpriram os limites previstos ao abrigo da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, uma vez que as receitas arrecadadas no ano anterior cobrem o montante dos empréstimos contraídos. Ao nível do limite ao endividamento de médio e longo prazo apurou-se que todos os municípios estudados cumpriram com o limite ao, para os anos analisados (2005 a 2013).

No que compete ao limite da dívida a fornecedores constatou-se que 45% dos municípios analisados ultrapassaram o limite previsto para as dívidas a fornecedores. Com a transição da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto para a Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, não se sentiram melhorias ao nível do cumprimento do limite às dívidas a fornecedores, uma vez que os municípios que já se encontravam em incumprimento, nomeadamente Aveiro, Estarreja e Ílhavo, assim permaneceram após a entrada em vigor da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro. Todavia, desde o ano 2007, os rácios da dívida a fornecedores, calculados com base nas receitas do ano anterior, têm vindo a diminuir até ao ano 2013,

Os municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Murtosa, Oliveira do Bairro e Ovar são aqueles que sempre cumpriram o referido limite, destacando-se os municípios da Anadia, Murtosa e Ovar com um melhor desempenho no cumprimento do limite.

Analisando o prazo médio de pagamento a fornecedores, verificou-se que 45% dos municípios analisados têm um PMP superior a 90 dias, são eles Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Sever do Vouga e Vagos. Este facto conduz a que este grupo de municípios não se encontre em cumprimento dos objetivos de prazos de pagamento a fornecedores.

Ao nível da análise à estrutura orçamental dos municípios da CIRA, constatou-se ainda que desde o ano 2008 houve um crescimento nas transferências efetuadas pelo OE até 2010, porém esta tendência decresce até 2012, devido às fortes medidas de controlo orçamental impostas pelo PAEF.

Assim, verificando-se a diminuição das transferências da administração central para os municípios e tendo em consideração que as receitas próprias destes, nem sempre são suficientes para fazer face ao prosseguimento das obrigações, conduzem por si só a situações de endividamento, e também levam à necessidade de estes se financiarem junto de instituições de crédito e fornecedores.

Em conclusão, seria pertinente estudar a problemática do endividamento municipal nos municípios da CIRA, utilizando outras ferramentas estatísticas de forma a complementar este estudo.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO, LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS**5.1. CONCLUSÃO**

A incapacidade de gerar financiamento próprio sustentável, aliado à recessão económica, constitui uma das problemáticas que conduziu a que as autarquias locais não tenham cumprido as atribuições que lhe foram cometidas legalmente, levando a situações de endividamento. Embora reconhecida a autonomia financeira das autarquias locais, é entendido por diversos investigadores que muitos municípios continuam a apresentar dificuldades em gerar receitas próprias, conduzindo ao aumento consequente do endividamento municipal.

Ao longo dos anos tem vindo a observar-se que as transferências da administração central para os municípios e as receitas próprias destes (impostos locais, cobrança de taxas, venda de bens e serviços prestados), não são suficientes para fazer face ao prosseguimento das obrigações dos municípios, o que conduz, à necessidade de estes se financiarem junto de instituições de crédito e fornecedores. A situação de endividamento municipal é criada por fatores institucionais, político-ideológicos, fiscais e económico-financeiros. Ao nível dos determinantes do endividamento, a literatura existente relativa ao tema, enfoca em três teorias: a teoria da escolha pública, mais concretamente nos ciclos político-orçamentais, a teoria da ilusão fiscal, e a teoria institucional.

Neste sentido, têm sido impostas, aos municípios, medidas de controlo ao endividamento municipal, para efeitos do cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município, quer pela Lei dos Orçamentos de Estado quer pela Lei das Finanças Locais (a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto – 4.ª Lei das Finanças Locais, que vigorou até ao início do ano 2007, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - 5.ª Lei das Finanças Locais que vigorou até ao final do ano 2013, e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) que produz efeitos a partir do ano 2014).

A crise económico-financeira que se abateu na Europa em 2008, afetou gravemente a economia portuguesa, pondo em evidência os graves desequilíbrios macroeconómicos existentes. O endividamento municipal agravou-se à medida que a crise económico-financeira deflagrou, produzindo um efeito negativo sobre a economia nacional, uma vez que contribui para o cálculo do nível global da dívida pública.

De forma a tentar entender o comportamento dos municípios que compõe a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), face à legislação imposta para controlar o nível de endividamento nos anos de 2005 a 2013, foram extraídos dados das Contas de Gerência dos municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, no sítio da internet da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), e nos anuários financeiros dos municípios Portugueses.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, surgiu porque os limites impostos pela Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, revelaram-se desadequados do objetivo de garantir um nível de endividamento sustentável. Assim, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro veio introduzir alterações consideradas relevantes no acesso ao crédito por parte dos municípios, impondo um maior rigor e transparência das contas municipais (Lobo e Ramos, 2009), através da definição do limite ao endividamento líquido, e do limite da dívida a fornecedores.

Nestes termos, e calculando os limites impostos pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, verificou-se que os municípios da CIRA cumpriram com os limites impostos para a dívida de curto prazo e de médio longo prazo, porém, o limite ao endividamento líquido foi ultrapassado por todos os municípios à exceção dos municípios de Águeda, Murtosa e Ovar, e o limite da dívida a fornecedores foi ultrapassado pelos municípios de Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Sever do Vouga e

Vagos. Considera-se que os municípios que não cumpram com os limites estabelecidos legalmente, para o endividamento municipal, encontram-se em situação de desequilíbrio financeiro. Nestes termos, o município de Aveiro encontra-se sob jurisdição do Decreto-Lei n.º38/2008, de 7 de março, por se encontrar ao abrigo do regime de saneamento financeiro municipal (montante transferido de 58.000.000 euros).

Os municípios de Ílhavo e de Vagos, encontram-se atualmente sob o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com um montante transferido em 2013 de 8.794.812 euros e 3.553.788 euros, respetivamente. Os municípios de Estarreja, Ílhavo, Sever do Vouga e Vagos, candidataram-se ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), às quais foi transferido um determinado financiamento autorizado. O município de Aveiro, preparou a sua candidatura a Fundo de Apoio Municipal (FAM), no ano de 2014.

Perante esta situação de endividamento municipal, também se denotou uma melhoria das contas dos municípios da CIRA, nos anos de 2012 e 2013. Nestes termos, é importante fazer referência à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), que surgiu em 2012, com o propósito de obrigar as autarquias a controlarem os seus compromissos de forma a não alcançarem uma situação de rutura ou desequilíbrio financeiro, como a observada nos anos 2008 e 2009, para os municípios da CIRA.

Uma vez que se verificou que diversos municípios não cumpriram com os limites estabelecidos pela Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, para o endividamento municipal, não só ao nível dos municípios da CIRA, mas também ao nível global (no final de 2011 haviam 174 municípios em situação de desequilíbrio conjuntural e 50 em situação de desequilíbrio estrutural (Veiga, 2015)), conclui-se que esta legislação não se tornou eficaz no combate ao endividamento municipal. Subjacente a esta evidência estão associados, segundo Veiga (2015), factos como: (1) o conceito de endividamento líquido não ser eficaz; (2) não era abrangida a globalidade das entidades relativamente às quais os municípios detêm o controlo e a responsabilidade e (3) os montantes excecionados faziam com que municípios com uma dívida excessiva referente a empréstimos de médio e longo prazo, dispusessem de capacidade legal para contrair empréstimos adicionais.

Foi nestes termos que surgiu a nova Lei das Finanças Locais – Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2014. Esta Lei veio estabelecer novos princípios ao nível do endividamento municipal, de forma a criar um enquadramento legal que restrinja de forma mais eficiente e eficaz as situações de endividamento, propiciando uma melhor recuperação dos municípios em condição de rutura ou desequilíbrio financeiro, sem recorrerem a ajuda do governo central, minimizando os problemas da restrição orçamental fraca e do *common pool problem* (referidos no ponto 3.5, do capítulo 3) indo de encontro às exigências impostas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira. Assim, os limites anteriormente impostos ao endividamento (de curto prazo, de médio e longo prazo, e endividamento líquido) foram substituídos pelo conceito de limite para a dívida total.

Aliada às imposições legais, surge a necessidade de uma contabilidade pública sustentável, que pode ser alcançada pela gestão económico-financeira equilibrada e ponderada dos municípios.

Assim, e em suma, entende-se que com as restrições orçamentais impostas pelo PAEF, as autarquias locais deveriam atuar de forma a alcançarem uma gestão mais eficiente dos recursos financeiros de que dispõem, e procurarem encontrar fontes alternativas de financiamento (como a emissão de obrigações, contratos de *leasing*, parcerias público-privadas (PPP) e o orçamento participativo (OP)) de forma a não ocasionarem distúrbios na estabilidade orçamental local e central.

5.2. LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS

Na elaboração desta dissertação foram sentidas algumas limitações ao nível da obtenção de literatura relacionada com o tema, mais concretamente ao nível dos impactos das legislações nos limites ao endividamento, todavia, foi efetuado um levantamento de alguma literatura existente que se concentra nos determinantes do endividamento.

Neste sentido, e tendo em conta que o endividamento pode ser influenciado por diversos fatores, como aspetos económicos, políticos e institucionais, considera-se pertinente estudar como é que estes fatores influenciam o endividamento municipal português.

Também seria igualmente adequado o uso de outras ferramentas estatísticas de forma a estudar o impacto que o PAEF tem sobre o endividamento municipal.

O estudo do impacto da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, no período pré e pós crise-económico financeira, de forma a verificar o comportamento do endividamento municipal nesse período, seria um contributo interessante para a literatura relacionada o com tema.

Por fim, e de um modo geral verifica-se que existem ainda muitas potencialidades por explorar, e diversos obstáculos por ultrapassar. É necessário que se comece a dar uma acelerada proliferação de estudos científicos nesta temática, para apresentarem análises e recomendações assentes em critérios plausíveis, de forma a auxiliarem os municípios a progredir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P.; Bolton, P. (1990), "Government domestic debt and the risk of default: a political-economic model of the strategic role of debt." *in* R. Dornbush e M. Draghi (Eds.), *Public debt management: theory and history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Alesina, A.; Tabellini, G. (1990), "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt." *Review of Economic Studies*, 57 (3), p. 403-414.
- Alpendre, J. e Almeida V. (2011), "Revista Portuguesa de Estudos Regionais." N.º28, 3.º quadrimestre. Lisboa: principia.
- Alpendre, J.; Almeida, V. (2011), "Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009". Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, disponível em [www.ccdrc.pt](http://tinyurl.com/estudo-endividamento-municipal) (<http://tinyurl.com/estudo-endividamento-municipal>).
- Alves, C. S. (2002), "Os Municípios e as Parcerias Público-privadas, concessões e empresas municipais." ATAM, Santarém, p. 23.
- Amaral, R. (2002), "A democracia representativa está morta, viva a democracia participativa.", In: R.Grau, W. Filho (eds.), *Direito constitucional*, São Paulo, Malheiros.
- Ashworth, J.; Geys, B.; Heyndels, B. (2005), "Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities." *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422.
- Bercu, A.; Onofrei, M. (2006), "Managing Local Public Debt in the Countries in Transition: An Issue of Fiscal Capacity or Something Else? The Romanian Case." Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Ljubljana, May.
- Buchanan, J. (1967), "Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice." *Public Finance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Cabasés, F.; Pascual, P.; Vallés, J. (2007), "The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities." *Public Choice*, 131 (3-4), 293 – 313.
- Carvalho, J.; Fernandes, M.; Camões, P.; Jorge, S. (2012), "Anuário Financeiro dos municípios portugueses." 2010, Edição da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Coelho, C.; Veiga, F.; Veiga, L. (2006), "Political business cycles in local employment: Evidence from Portugal." *Economics Letters*, 93 (1), 82–87.
- Conselho das Finanças Públicas (2014), "Análise dos Determinantes do Desequilíbrio Financeiro nos Municípios Portugueses." *Seminário de Finanças Públicas*, Lisboa.
- Costa, C.; Rodrigues, M. (2007), "Local Governments Budgeting: A Portuguese Analysis of Central Dependency." Conference. Madrid: European Group of Public Administration.

Council of Europe (2000), "Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits set at European Level on National Public Debt." Local and Regional Authorities in Europe, n.º 71, Committee on Local and Regional Democracy.

Courant, P.; Gramlich, E.; Rubinfeld, D. (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where it His." In P. Mieszkowski & W. Oakland (Eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington D.C, 5 – 21.

Downs, A. (1957), "An Economic Theory of Democracy." New York, Harper & Brothers.

Drezgić, S. (2005), "Local Government Borrowing in Europe – Lessons for Croatia." 5th International conference Economic integration, competition and cooperation, Faculty of Economics, University of Rijeka, Rijeka, p. 1-15.

Escudero Fernández, P.; Prior Jiménez, D. (2002), "Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes." Barcelona.

Eslava, M. (2005), "Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives?" Evidence From Colombia, Documento CEDE n.º 2005-12.

European Commission (2001), "Public finances in EMU – 2001." *European Economy*, n.º 3, Brussels.

Franco, A. (2010), "Finanças do Setor Público. Introdução aos Subsectores Institucionais." Lisboa: AAFDL.

Frumkin, P. (2004), "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 283–307.

Gremaud, A.; Toneto Jr, R. (2002), "Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades." *Nova Economia Belo Horizonte*, 12 (2), julho -dezembro, p. 109-130.

Inman, R. (2003), "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism." in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.), Cambridge: MIT Press, London, p. 35-83.

Kornai, J.; Maskin, E.; Roland, G. (2003), "Understanding the soft budget constraint." *Journal of Economic Literature*, Vol. 41 (4), p. 1095-1136.

Letelier, L. (2010), "Theory and evidence of municipal borrowing in Chile." *Public Choice*, 146, p. 395-411.

Lobo, F.; Ramos, P. (2009), "Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal – A Nova Lei das Finanças Locais," 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cidade da Praia, Cabo Verde, Julho.

Luchmann, L. (2007), "Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa." Unicamp. 2007.

Milesi-Ferreti, G. (1995), "Do good or do well? Public debt management in a two-party economy, *Economics and Politics*", 7(1), 59–78.

Nordhaus, W. (1975), "The political business cycle." *Review of economic Studies*, 42: 169-190.

Oates, W. (1989), "On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey." In T. and F. F. E. in H. of R. Mathews.; G. Brennan; e P. G. B. Grewal (Eds.), *Department of Economics, University of Maryland*, 65–82.

Pascual Arzoz, P.; Cabasés Hita, F.; Roberto Ezcurra, R. (2008), "Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Un análisis con microdatos de los municipios de Navarra." *XV Encuentro de economía pública*, 7 y 8 de febrero, Salamanca.

Pereira, P. (2009), "Economia e finanças públicas." *Escolar Editora*, 3.ª edição. Lisboa.

Persson, T.; Svensson, L. (1989), "Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences." *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325–345.

Pettersson-Lidbom, P. (2003), "A test of the rational electoral-cycle hypothesis." Vol. 16, *Working papers in economics/Department of Economics, University of Stockholm*, ISSN 1404-7667. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2003_0016.html.

Pisauro, G. (2001), "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints." *IMF Working Paper*, 01/65. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0165.pdf>.

Puviani, A. (1903), "Teoria della illusione finanziaria." *Palermo, Sandron*.

Rebelo, M. (2004), "Obrigações Municipais - Uma Solução de Mercado para o Financiamento Municipal." *As Experiências do Direito Comparado e a Dinâmica de Implementação*, Almedina, Março.

Rodden, J. (2002), "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World." *American Journal of Political Science*, Vol. 46(3), p. 670-87.

Rodden, J. e Eskeland, G. S. (2003), "Lessons and Conclusions." in Jonathan.

Rodden, J.; Eskeland G.; Litvack J. (2003), "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints." *Cambridge, MA: MIT Press, Cambridge, Massachusetts*.

Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles." *The American Economic Review*, 80 (1), 21 – 36.

Rogoff, K.; Sibert, A. (1988), "Elections and macroeconomic policy cycles." *Review of Economics Studies*, 55: 1-16.

Serralde Miguez, S. (2000), "El ciclo político presupuestario en las cc.aa. españolas (1984-1994), *VII Encuentro de Economía Pública: hacienda pública y recursos humanos*." Febrero, Zaragoza.

Swianiewicz, P. (2004), "The theory of local borrowing and the West-European Experience." in P. Swianiewicz (Ed.), *Local government borrowing: risks and rewards: a report on Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, New York.

Tellier, G. (2006), "Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions." *Public Choice*, 126(3-4), 367–385.

Ter-Minassian, T.; Albino-War, M.; Singh, R. (2004), "Managing Subnational Borrowing," Conference for the Handbook of Fiscal Federalism, Turin, August.

Veiga, L.; Veiga, F. (2007), "Political business cycles at the municipal level." *Public Choice*, 131(1-2), 45–64.

Veiga, F.; Tavares, A.; Carballo-Cruz, F.; Veiga, L.; Camões, P. (2015), "Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios." Estudo solicitado pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) - Ajuste direto para a celebração de contrato de aquisição de serviços de consultadoria técnica destinados à elaboração de um estudo independente, elaborado pelo Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE) e pelo Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, 2015.

Von Hagen, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities." *European Economy – Economic Papers*, n.º 96.

Von Hagen, J.; Harden, J. (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline." *European Economic Review*.

LEGISLAÇÃO

Carta Europeia de Autonomia Local - assinada por Portugal em 15 de Outubro de 1985, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 245/90.

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho - Estabelece o regime jurídico dos contratos de locação financeira.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro - Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março - Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais.

Despacho n.º9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado a 13 de abril, no Diário da República n.º71, 2.ª série, Parte C – Definiu o indicador que deu origem à fórmula de cálculo do prazo médio de pagamentos.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho – Decreta as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Lei n.º 77/79, de 25 de outubro – Aprova as atribuições das autarquias locais.

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto – Aprova o regime financeiro dos municípios e das freguesias. 4.ª Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º55-B/2004, de 30 de dezembro - Aprova o Orçamento de Estado para o ano 2005.

Lei n.º60-A/2005, de 30 de dezembro - Aprova o Orçamento de Estado para o ano 2006.

Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro – Aprova o regime financeiro dos municípios e das freguesias. 5.ª Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho - Aprova o Código do Imposto sobre Veículos (ISV) e o Código do Imposto Único de Circulação (IUC).

Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro - Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas.

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro - Aprova o Orçamento de Estado para o ano 2008.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Aprova o Orçamento de Estado para o ano 2011.

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro - Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro - Aprova o Orçamento de Estado para o ano 2012.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – Aprova a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto - Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Lei n.º43/2012, de 31 de agosto - Estabelece o regime jurídico do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

Lei n.º73/2013, de 3 de setembro - Aprova o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º53/2014, de 25 de agosto - Estabelece o regime jurídico de recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Resolução do Conselho de Ministros n.º34/2008, de 22 de fevereiro - Estabelece o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH).

Resolução do Conselho de Ministros n.º191-A/2008, de 27 de novembro - Aprova o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado – PREDE I.

Resolução do Conselho de Ministros n.º29/2009, de 30 de março- Aprova o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado – PREDE II.

ANEXOS

Anexo 1. Comparação entre o Endividamento Líquido e o Limite ao Endividamento Líquido dos Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2005	Águeda	15 323 071	19 158 922
	Albergaria-a-Velha	6 014 597	9 213 049
	Anadia	6 625 362	11 234 251
	Aveiro	107 538 195	32 855 780
	Estarreja	15 255 287	10 692 676
	Ilhavo	24 576 291	12 934 684
	Murtosa	2 170 504	4 149 523
	Oliveira do Bairro	9 392 224	9 512 127
	Ovar	14 546 630	18 048 329
	Sever do Vouga	4 910 272	5 874 370
	Vagos	9 206 397	7 741 846

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2006	Águeda	13 638 814	18 413 032
	Albergaria-a-Velha	4 218 453	8 836 510
	Anadia	7 279 027	11 605 691
	Aveiro	110 621 998	32 288 538
	Estarreja	15 130 663	10 533 623
	Ilhavo	23 425 891	13 707 547
	Murtosa	1 970 261	4 506 365
	Oliveira do Bairro	9 171 314	9 974 145
	Ovar	11 926 726	18 862 698
	Sever do Vouga	5 195 344	5 780 139
	Vagos	9 456 954	7 746 964

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2007	Águeda	10 849 553	20 825 089
	Albergaria-a-Velha	6 464 546	10 982 634
	Anadia	3 648 534	13 738 176
	Aveiro	115 759 052	33 109 451
	Estarreja	12 834 719	12 341 926
	Ilhavo	23 228 781	16 653 072
	Murtosa	1 508 443	5 851 854
	Oliveira do Bairro	9 333 960	11 112 414
	Ovar	5 990 478	21 844 416
	Sever do Vouga	5 507 572	7 484 181
	Vagos	10 671 183	10 252 413

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2008	Águeda	16 242 645	20 613 500
	Albergaria-a-Velha	14 355 449	11 278 549
	Anadia	13 324 244	13 032 084
	Aveiro	199 711 010	35 026 891
	Estarreja	29 509 217	12 360 718
	Ilhavo	41 113 498	15 903 745
	Murtosa	3 021 595	6 085 729
	Oliveira do Bairro	20 941 866	12 375 172
	Ovar	15 706 615	22 876 890
	Sever do Vouga	9 687 323	7 664 282
	Vagos	13 401 407	10 763 739

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2009	Águeda	17 698 515	21 343 540
	Albergaria-a-Velha	13 498 221	11 725 986
	Anadia	11 339 695	13 538 713
	Aveiro	224 467 483	34 614 900
	Estarreja	33 750 047	12 657 264
	Ilhavo	46 042 665	15 541 034
	Murtosa	2 904 448	6 231 314
	Oliveira do Bairro	23 803 675	12 531 348
	Ovar	13 339 217	21 817 905
	Sever do Vouga	9 598 181	7 576 353
	Vagos	16 332 637	10 709 275

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2011	Águeda	6 090 062	2 423 506
	Albergaria-a-Velha	2 216 399	1 255 255
	Anadia	-16 326 072	2 474 032
	Aveiro	137 993 763	100 778 912
	Estarreja	13 750 341	8 981 394
	Ilhavo	25 086 005	337 532
	Murtosa	1 470 745	702 249
	Oliveira do Bairro	10 675 903	271 650
	Ovar	-2 852 346	2 241 521
	Sever do Vouga	2 781 228	652 702
	Vagos	12 779 994	633 827

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2010	Águeda	10 352 541	22 791 505
	Albergaria-a-Velha	4 235 363	11 379 663
	Anadia	-3 697 094	13 893 661
	Aveiro	145 922 405	31 683 603
	Estarreja	14 446 554	12 526 458
	Ilhavo	23 918 381	16 253 174
	Murtosa	1 444 140	6 598 991
	Oliveira do Bairro	13 225 551	13 199 485
	Ovar	-4 889 141	22 494 329
	Sever do Vouga	4 138 214	8 319 129
	Vagos	13 652 090	11 334 443

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao Endividamento Líquido
2012	Águeda	4 856 855	4 264 577
	Albergaria-a-Velha	1 735 722	-1 010 266
	Anadia	-673 980	-23 314 577
	Aveiro	122 159 477	95 381 953
	Estarreja	9 273 553	8 459 932
	Ilhavo	26 460 627	15 656 639
	Murtosa	1 051 708	963 380
	Oliveira do Bairro	11 011 495	5 161 102
	Ovar	-2 821 347	-5 687 986
	Sever do Vouga	3 229 678	1 936 904
	Vagos	12 552 459	8 833 653

Unidade: euros.

Ano	Município	Endividamento Líquido	Limite ao
			Endividamento Líquido
2013	Águeda	-2 159 349	4 264 577
	Albergaria-a-Velha	1 452 594	-1 010 266
	Anadia	3 965 620	-23 314 577
	Aveiro	110 982 286	32 039 211
	Estarreja	6 027 504	8 459 932
	Ilhavo	17 222 564	14 463 966
	Murtosa	25 951	963 380
	Oliveira do Bairro	14 100 996	5 161 102
	Ovar	-4 023 809	-5 687 986
	Sever do Vouga	742 176	1 936 904
	Vagos	14 512 332	8 234 270

Fonte: elaboração própria.

Anexo 2. Evolução das Transferências dos OE para os Municípios da CIRA.

Unidade: euros.

Município	Transferências dos OE para os Municípios da CIRA								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Águeda	9 143 713	9 143 713	9 355 811	9 823 602	10 314 782	10 830 521	9 899 489	9 404 753	9 404 753
Albergaria-a-Velha	5 551 785	5 551 785	5 680 564	5 964 592	6 262 822	6 575 963	6 010 669	5 710 265	5 710 265
Anadia	7 807 584	7 807 584	7 988 689	8 388 123	8 807 529	9 247 905	8 452 920	8 030 323	8 030 323
Aveiro	8 977 680	8 977 680	8 753 238	9 190 900	9 650 445	9 725 935	8 864 174	8 378 109	8 378 109
Estarreja	5 576 755	6 563 678	6 677 897	7 011 792	7 362 382	7 730 501	7 065 958	6 712 805	6 712 805
Ílhavo	5 322 686	5 322 686	5 374 816	5 643 557	5 925 735	6 222 022	5 687 154	5 403 101	5 403 101
Murtosa	3 517 429	3 517 429	3 517 429	3 693 300	3 877 965	4 071 863	3 721 830	3 535 772	3 535 772
Oliveira do Bairro	6 331 581	6 331 581	6 331 581	6 648 160	6 980 568	7 329 596	6 699 516	6 364 568	6 364 568
Ovar	7 845 529	7 845 529	8 027 514	8 428 890	8 850 335	9 292 852	8 494 004	8 069 783	8 069 783
Sever do Vouga	4 777 781	4 777 781	4 777 781	5 016 670	5 267 504	5 530 879	5 055 424	4 802 669	4 802 669
Vagos	5 441 349	5 441 349	5 567 566	5 845 944	6 138 241	6 445 153	5 891 103	5 596 617	5 596 617

Fonte: elaboração própria.